

L'ONEMA et la police de l'eau et des milieux aquatiques

Alexis Delaunay

Directeur du contrôle des usages et de l'action territoriale

Sommaire

1. L'Onema
2. Police de l'eau et des milieux aquatiques
3. Développement de la coopération avec les Parquets sur la stratégie post-contrôle

1. L'Onema

Création de l'ONEMA

Mieux répondre aux besoins de la gestion de l'eau par bassin dans le cadre communautaire

- **Concilier**

- **l'acquis important de la gestion par bassins**

(participation des élus et usagers, modes de financement...)

- **avec les exigences européennes**

- ✓ Conformité aux directives des moyens et des résultats

- ✓ Mise en œuvre sur bases homogènes / bassins (yc DOM)

- ✓ Assurer un rapportage cohérent

.... **et prévenir les contentieux** (cf Conseil Etat, Cour des comptes, rapport F. Keller au Sénat...)

ONEMA : un double rôle pilotage / opérateur

● Rôle de coordination et pilotage : agence d'objectifs

- ✓ Coordonner l'expertise scientifique, notamment pour la négociation textes européens (Irstea, Ifremer, BRGM, ...)
- ✓ Coordonner et piloter le système d'information sur l'eau : agences de l'eau (qualité), Dreal de bassin (quantité), via de nombreux opérateurs (services Etat, EP, dont Onema)
- ✓ Programmer les actions de manière concertée avec les agences de l'eau

● Rôle d'opérateur (Dir/Sd)

- ✓ Produire des données sur les milieux aquatiques (hydrologie, biodiversité,...)
- ✓ Contribuer fortement à la Police de l'eau et des milieux aquatiques
- ✓ Appuyer les politiques locales de l'eau (SDAGE, SAGE, Trame bleue...)

Quelques exemples lié à l'agriculture

● R&D

- ✓ Appui technique à la protection des captages en lien avec l'INRA,
- ✓ Participation au sein des GIS sur la relance agronomique ou les cultures à hautes performances économiques et environnementales

● Financements du plan Ecophyto

- ✓ via une partie de la redevance pour pollutions diffuses affectée à cet effet (41 M€ / an)
- ✓ Décision du conseil d'administration de l'ONEMA après avis du comité consultatif de gouvernance.

Une mobilisation commune Onema et agences

Fortes interactions avec les bassins :

- CA Onema : composé à 38% de membres des bassins
- CNE émet des avis sur orientations et comptes-rendus d'activités
- réunion mensuelle des DG Onema/Agences + nombreux groupes techniques de coordination interbassins
- programmation concertée avec les AE

• Synergie : ex entre 2 volets SDAGE et PDM

- Action incitative de l'agence de l'eau
- Contrôles de terrain Onema
- 👉 avec rapportage à la Commission via un outil commun

Complémentarité et subsidiarité

Organisation de l'Onema : 897 ETP en 2013

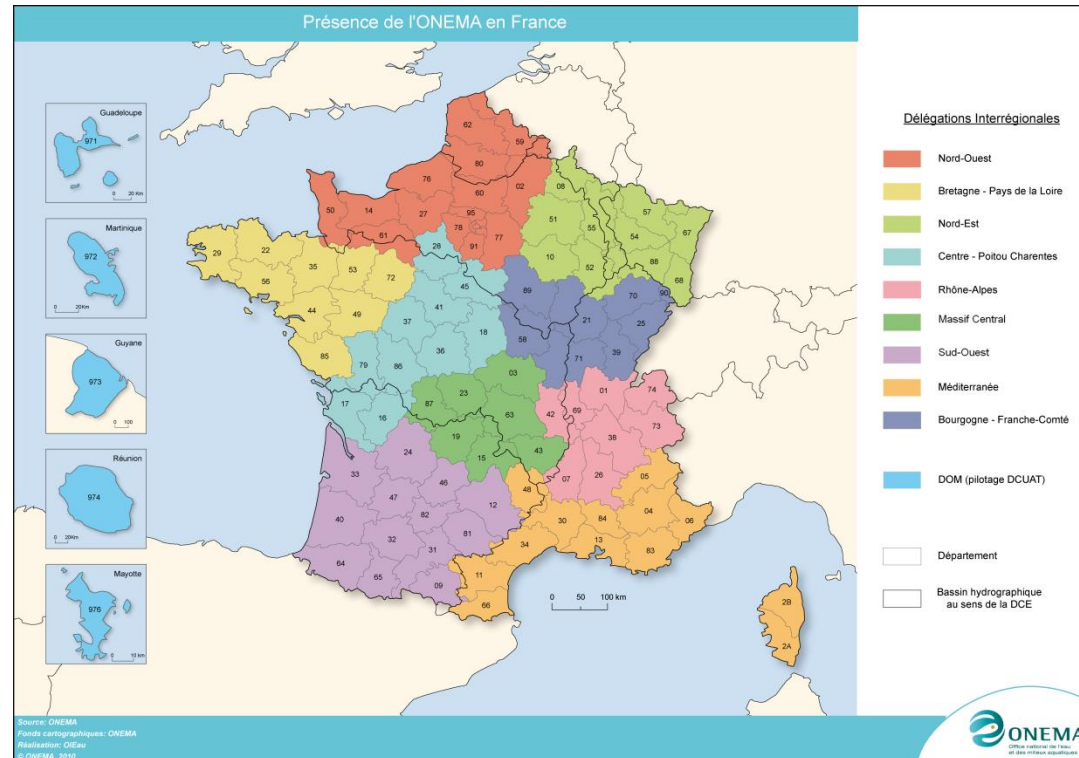
Direction Générale

Direction de l'action scientifique
et technique

Direction de la connaissance
et de l'information sur l'eau

Direction du contrôle des usages
et de l'action territoriale

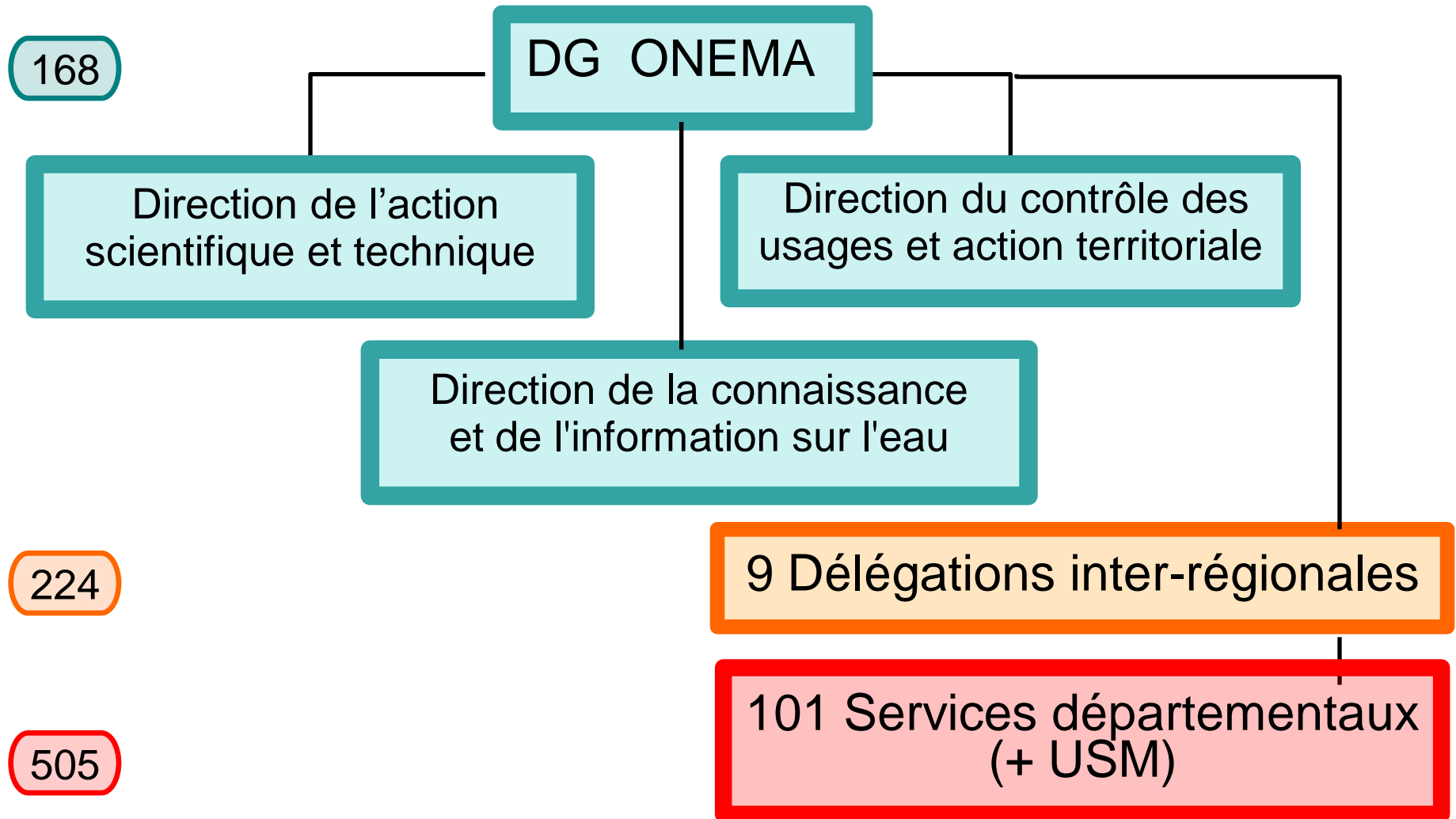
Secrétariat général



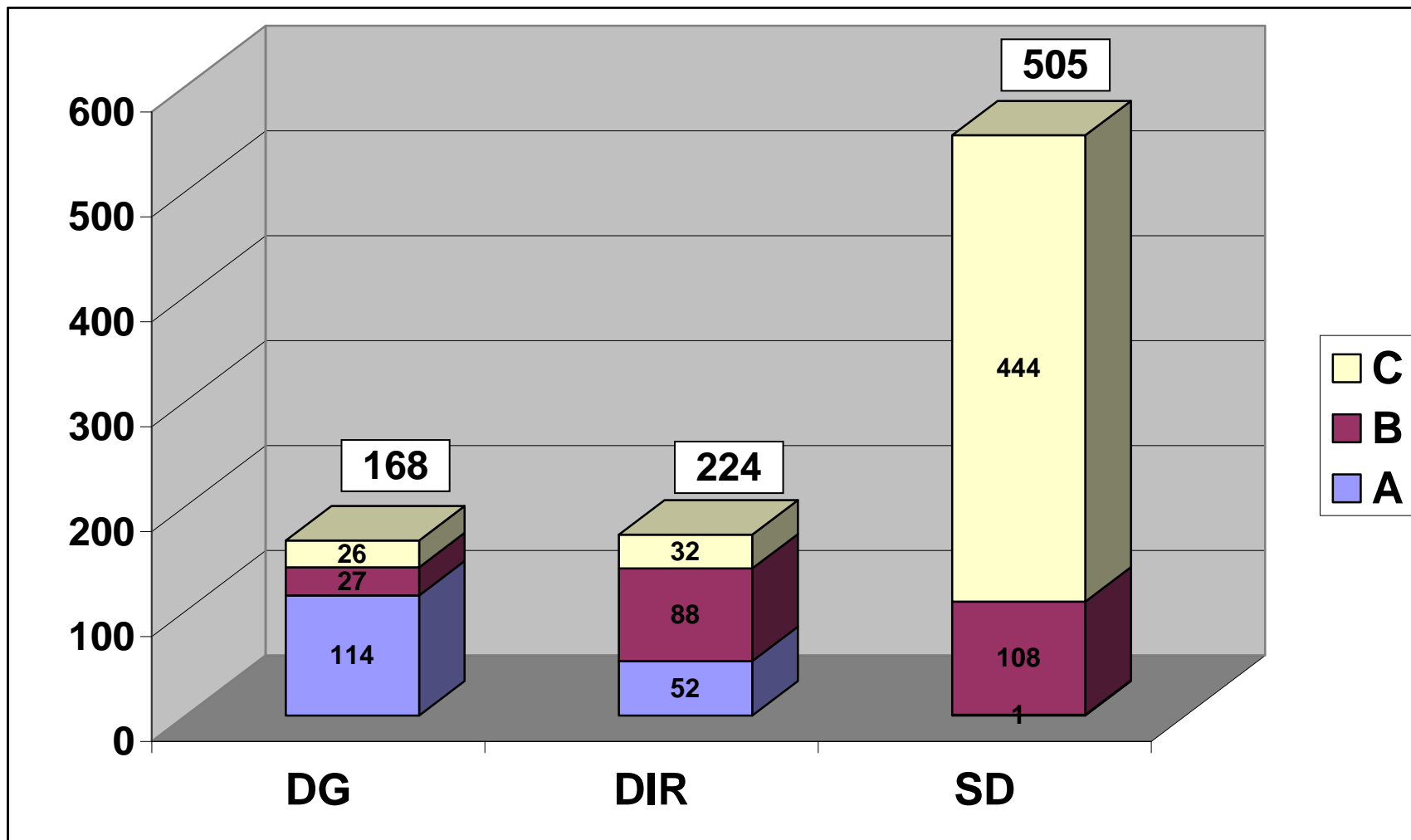
9 Délégations interrégionales

101 Services départementaux

Organisation de l'ONEMA



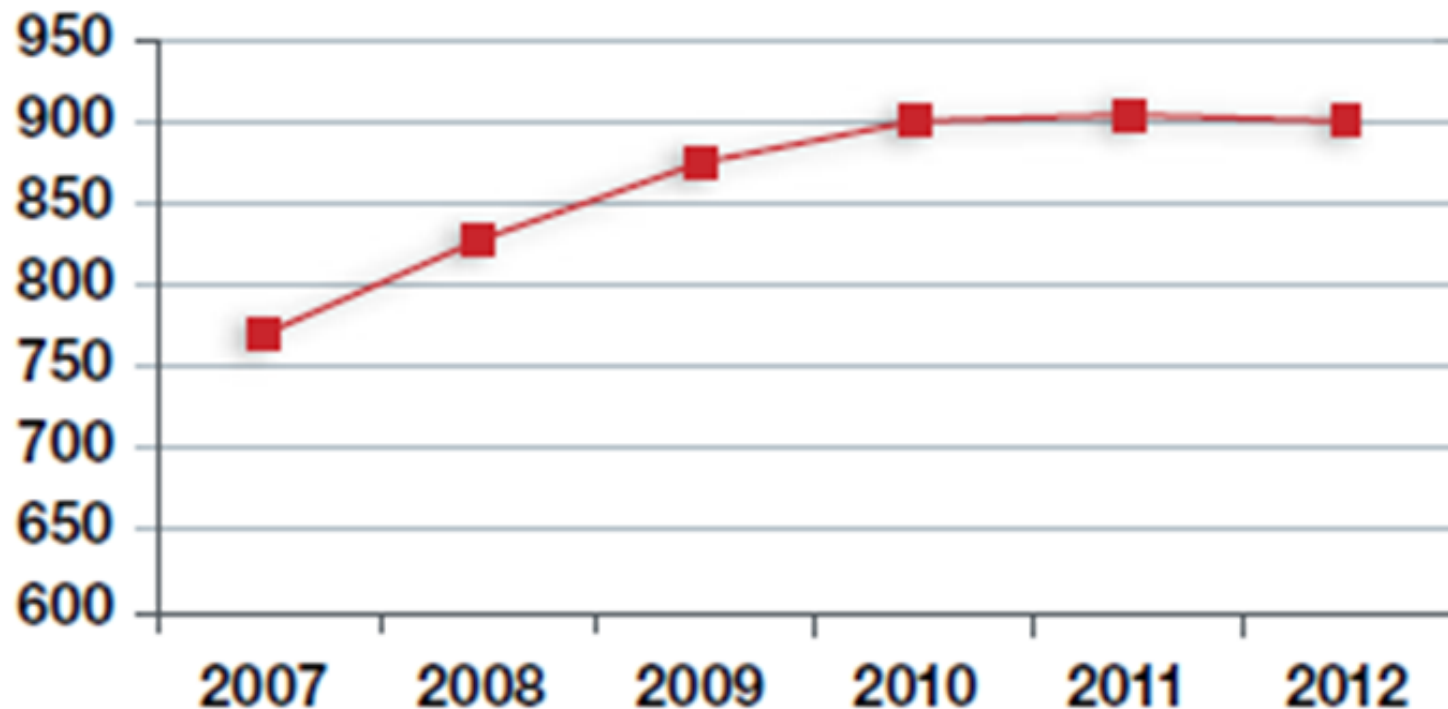
892,3 ETPT 2012 : répartition A, B et C



DIR : inclut unités spéciales migrateurs

Une montée en puissance de l'Onema

Evolution des ETPT de 2007 à 2012

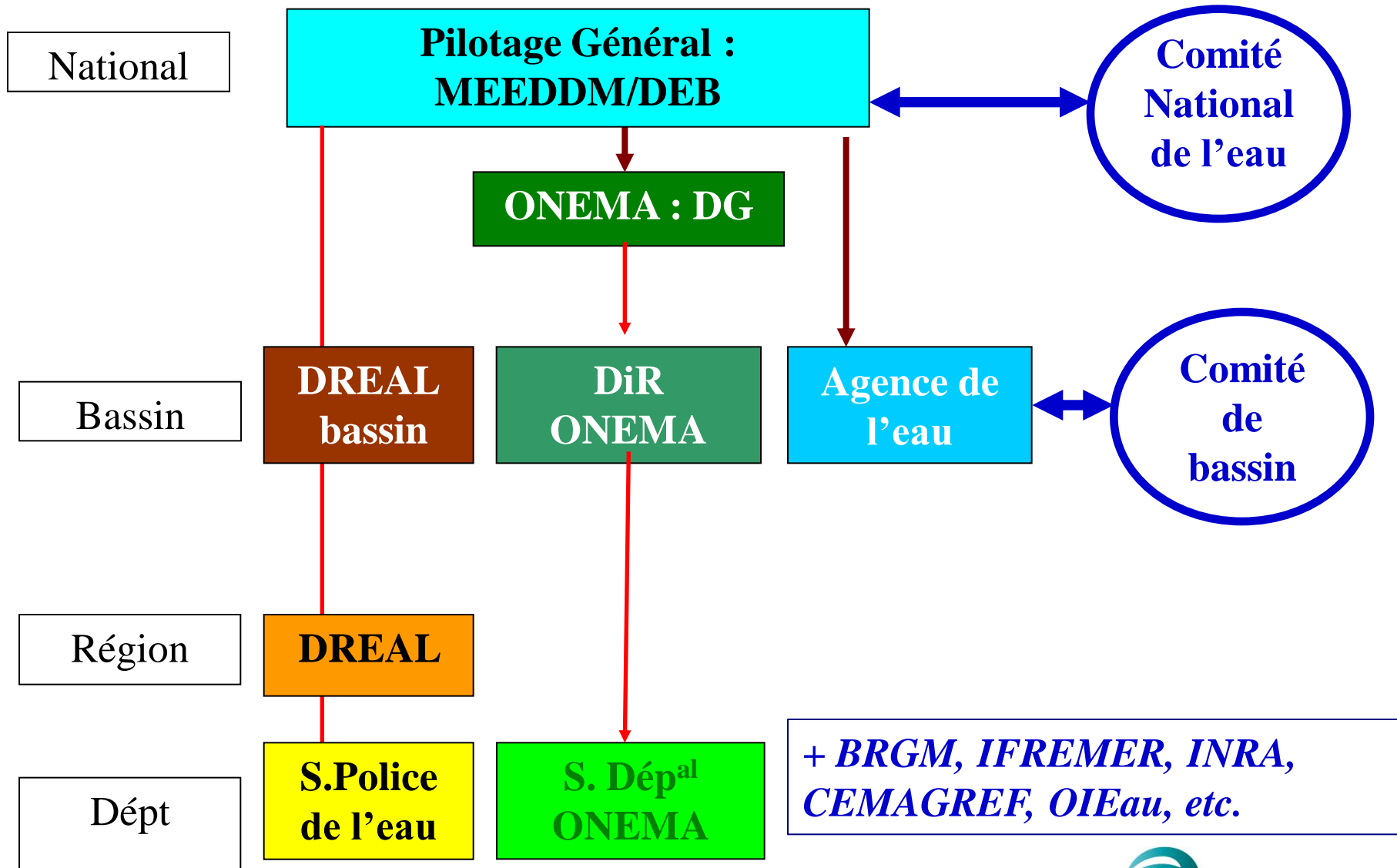


CSP 27 avril

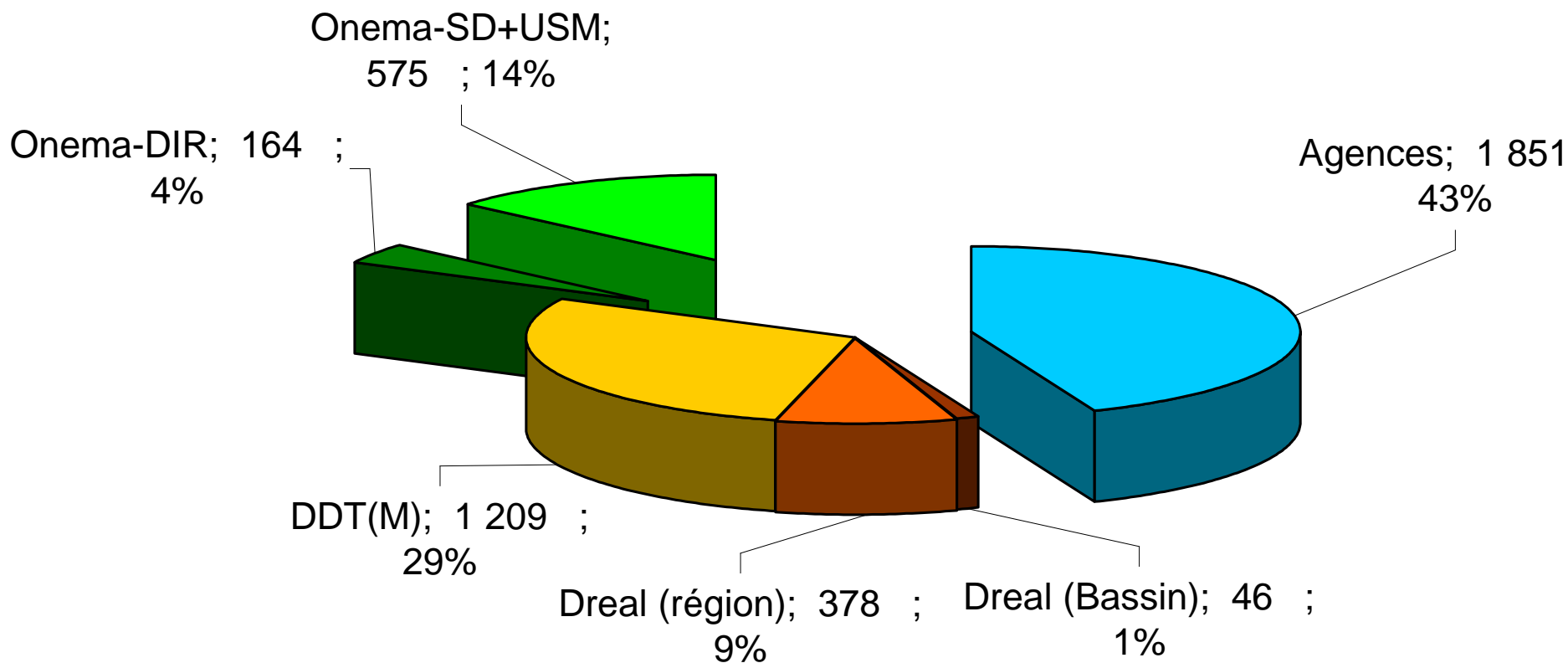
ONEMA

- ☁ Recrutements limités à 907, au lieu de 937 prévus initialement
- ☁ Statut CSP non adapté au recrutement d'experts sur les nouvelles missions

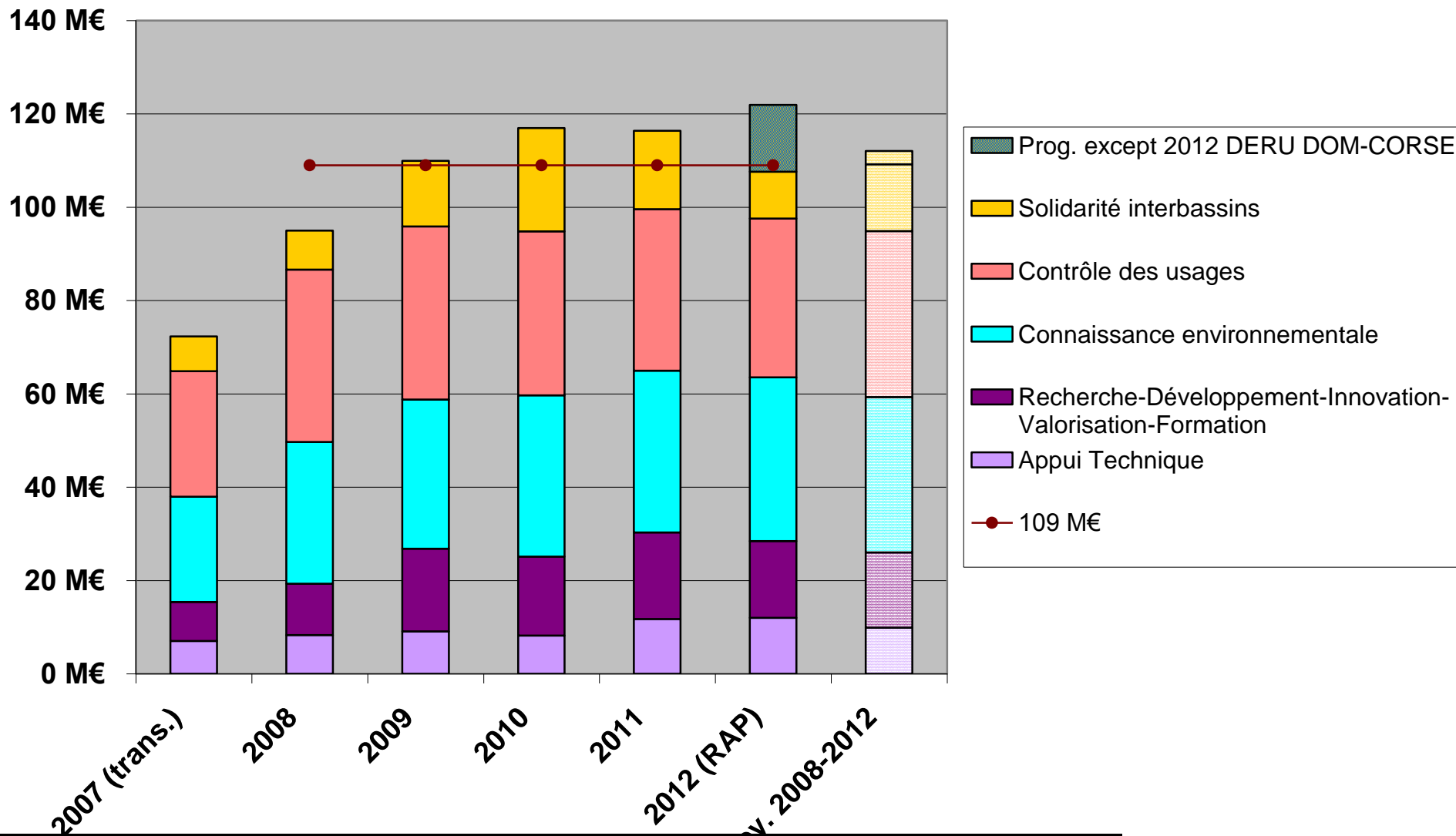
Gouvernance dans le domaine de l'eau



Services territoriaux dans le domaine de l'eau



Un budget en évolution sur 2008-2012



CSP 27 avril

ONEMA

PLF 2012 : prog 2013-2018 Onema

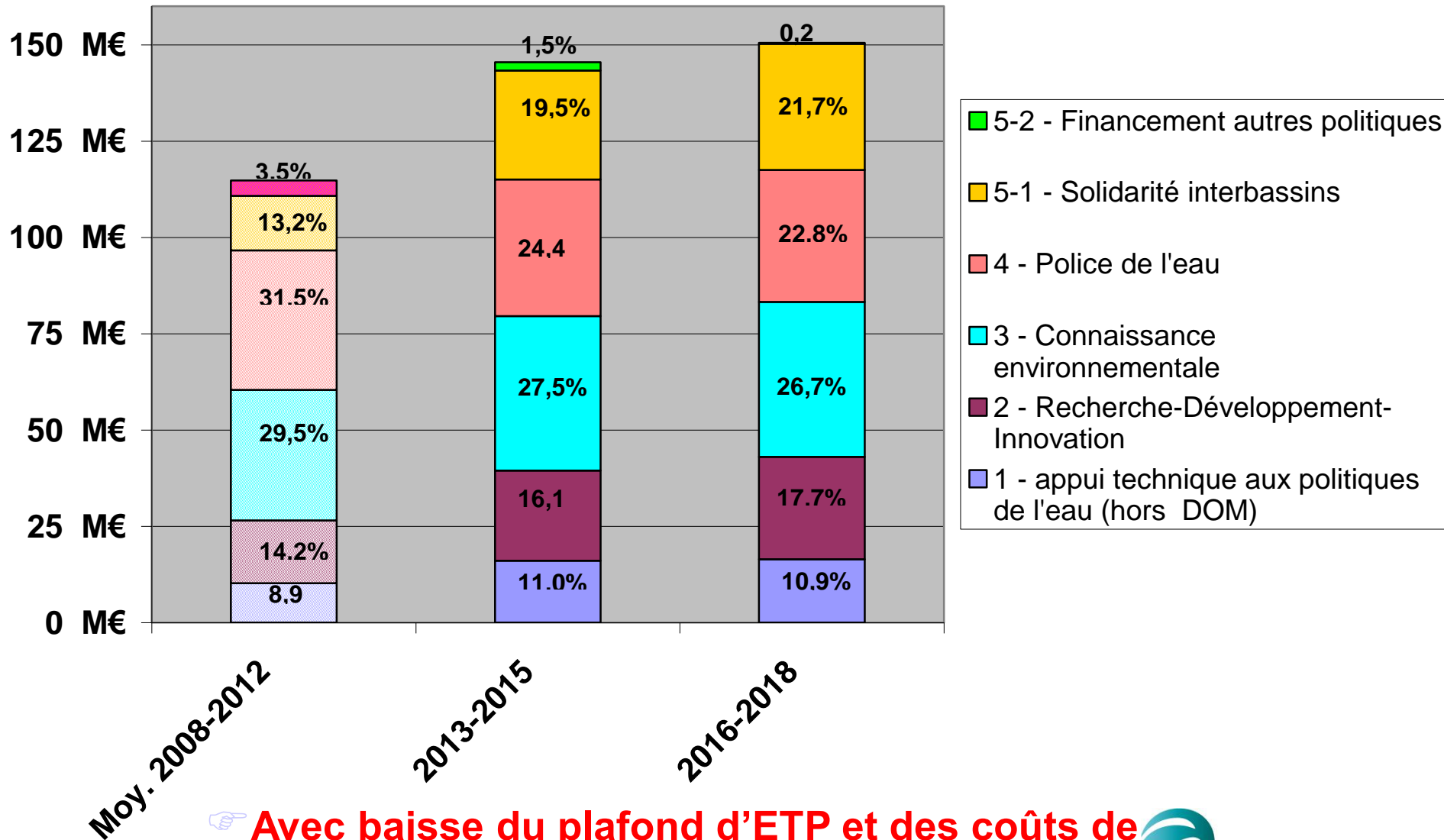
Budget « classique » Onema de 108 à 145 M€

- 1/2 pour la solidarité inter-bassins
- 1/2 pour des actions nationales
 - ✓ innovation (RDI)
 - ✓ Système d'information sur l'eau
 - ✓ plans nationaux (micropolluants, cessation activité pêcheurs pros / PCB et règlement anguilles, ..)

Ecophyto

- forfaitisation à 41 M€ (pour un « surplus » de 60 M€)
- **19 M€ « rendus » aux agences pour des actions territorialisées**

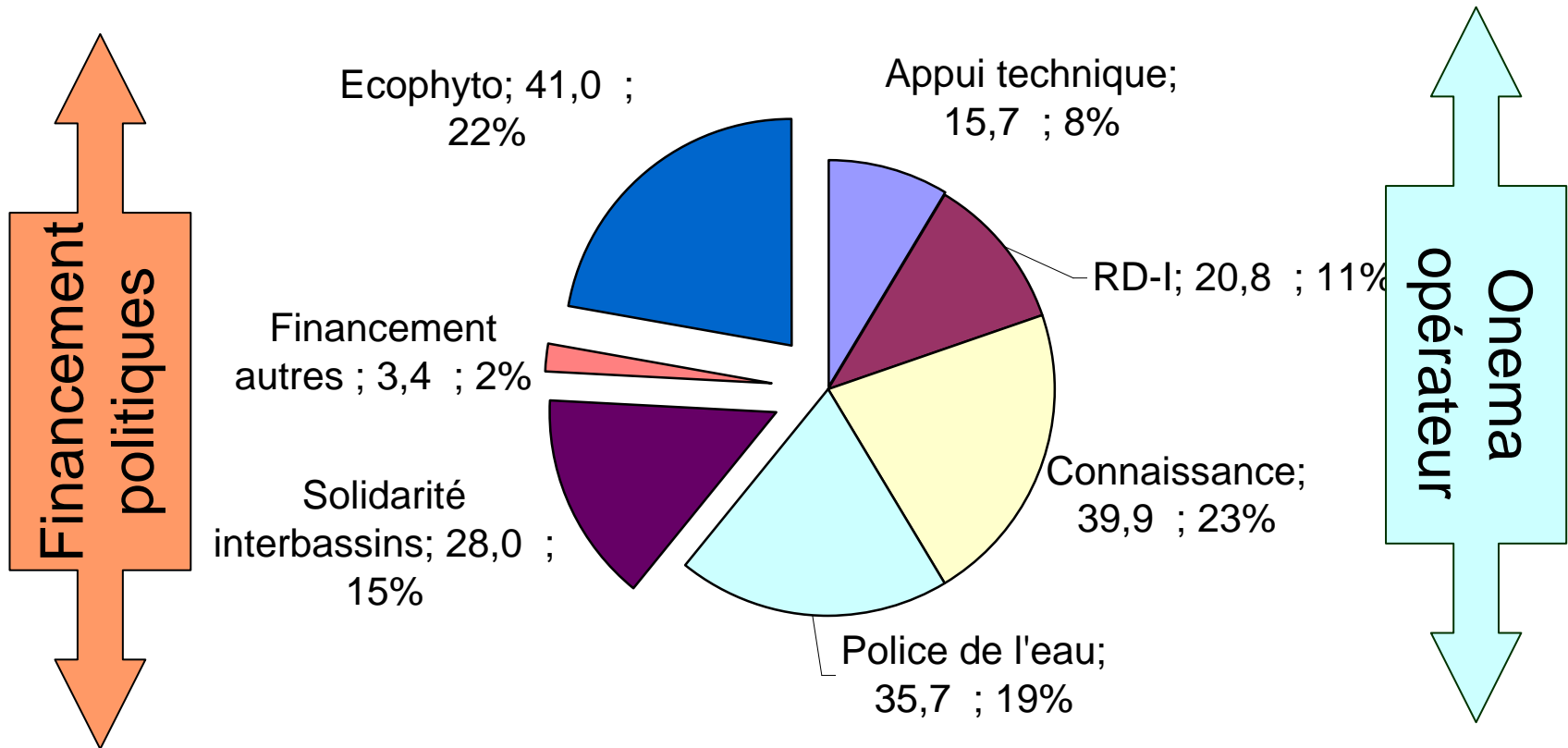
programme 2013-2018 Onema



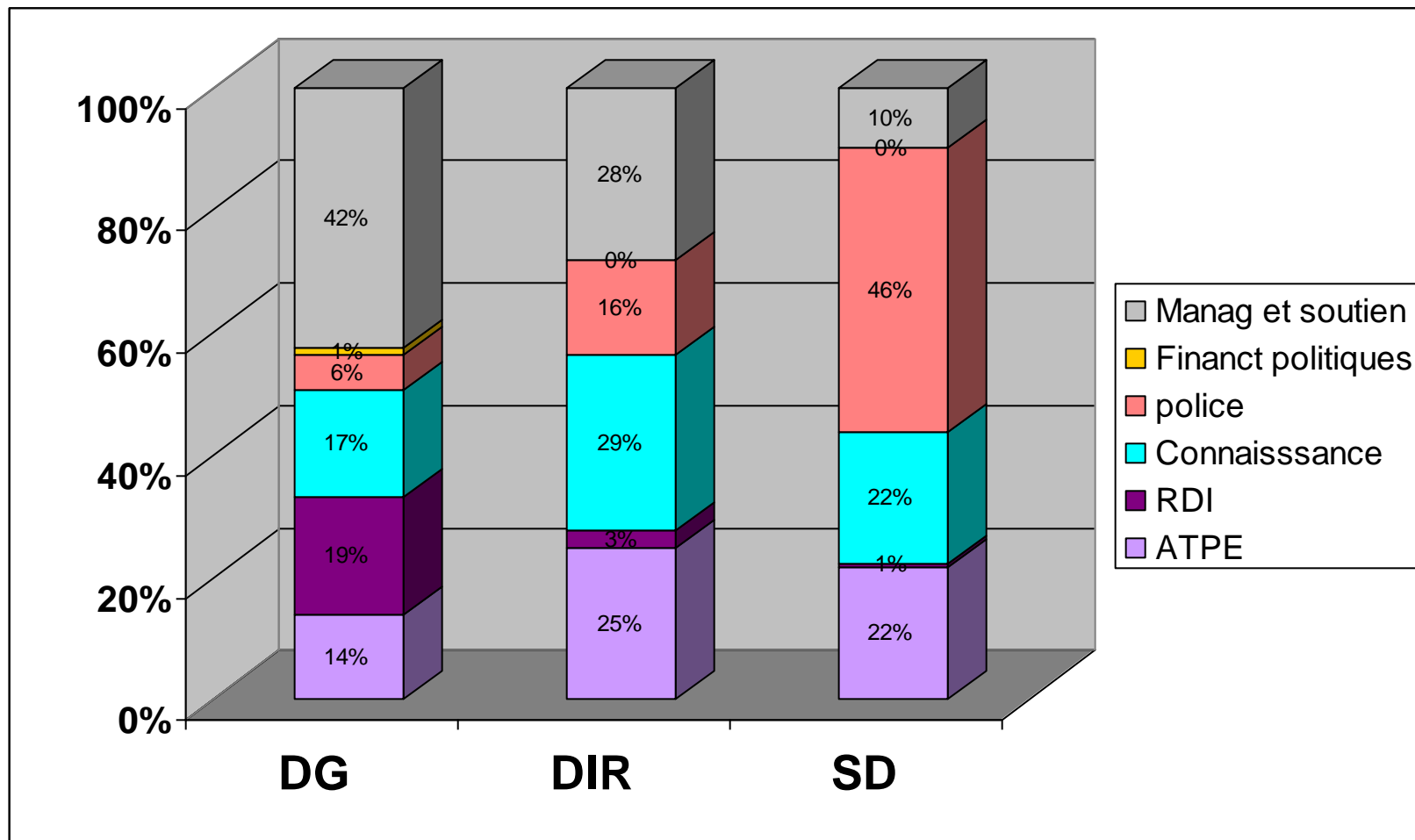
Avec baisse du plafond d'ETP et des coûts de fonctionnement réduits de 15 %.

Budget 2013 CP : 186 M€ (dont 41 M€ Ecophyto)

Répartition des moyens



Répartition des ETP par activités



2. Police de l'eau et des milieux aquatiques

Rapports publics 2010 sur l'eau

■ Cour des comptes

- ✓ **Un état de la ressource préoccupant** / objectifs très ambitieux à court terme
- ✓ **Le levier réglementaire : insuffisance de la répression et de son suivi**
- ✓ **Les agences de l'eau** – une plus-value perfectible, manque de sélectivité des aides, manque d'incitation
- ✓ **Une coordination insuffisante entre acteurs** politique de l'eau : niveau du **bassin** en matière financière / **département** en matière réglementaire

■ Conseil d'Etat

- ✓ Ne pas attendre le dernier moment pour **se mobiliser en vue d'appliquer le droit communautaire** (sanction communautaire seul levier efficace pour surmonter intérêts économiques et inertie des collectivités publiques)
- ✓ Ne pas oublier les liens forts de la police de l'eau avec la police des **installations classés**,
- ✓ **Veiller à ne pas réduire les contrôles sur le terrain**, insuffisants
- ✓ **Appliquer rigoureusement la DCE et préparer le rapportage 2015**, implique de s'attaquer vigoureusement aux problèmes des **pollutions diffuses d'origine agricole**, d'encourager la **protection des captages** et **d'améliorer la morphologie des cours d'eau**

la Police de l'eau : un outil pour atteindre le bon état des eaux

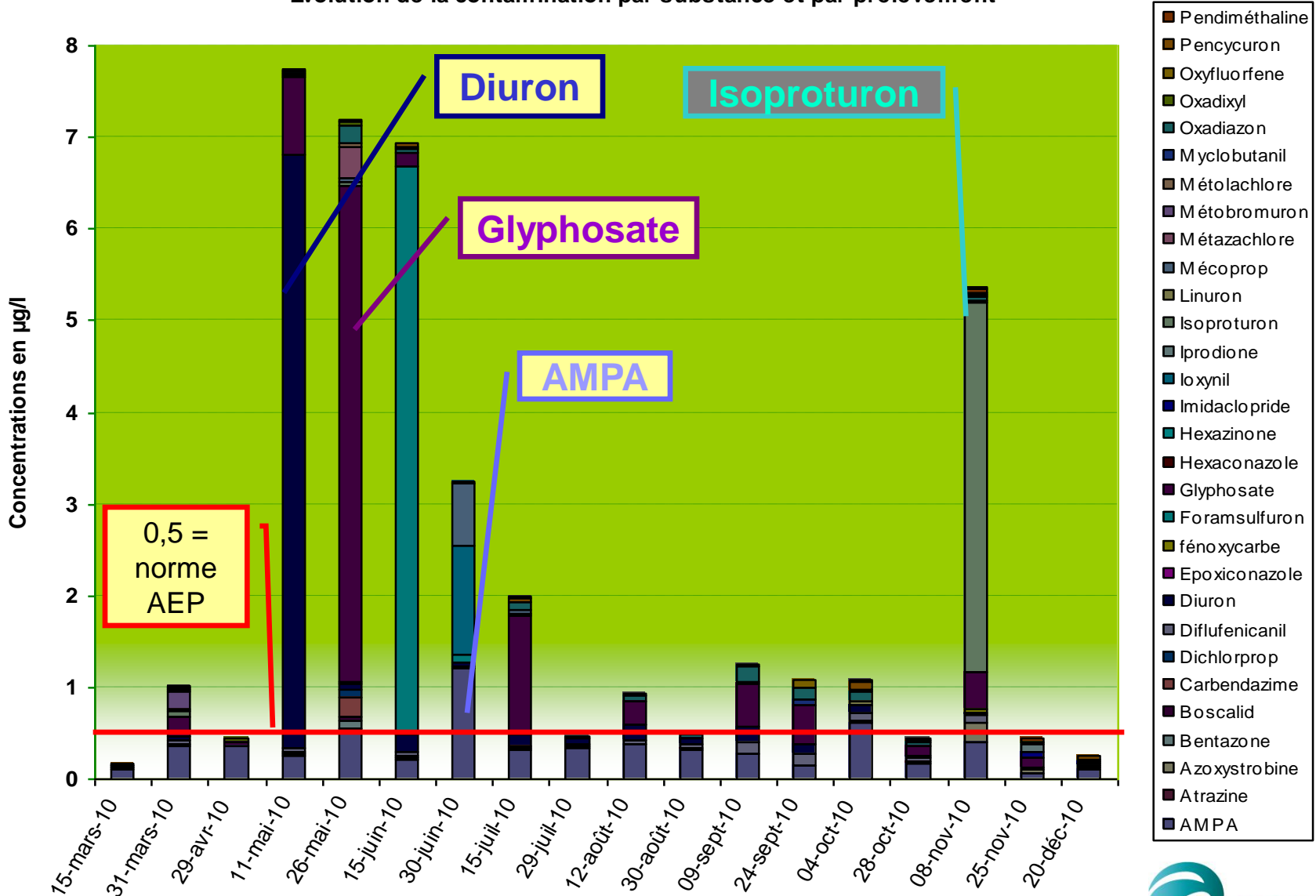
- **Le contrôle = mesure de base du programme de mesure**
 - ✓ déjà vérifier l'application effective de la réglementation existante
 - ✓ complémentaire de l'action incitative des agences
- **Il est nécessaire d'être en mesure de rapporter à la Commission européenne le résultat des contrôles effectués.**
- **Démarche de progrès inspirée des points d'attention de la Commission européenne définis dans le contentieux poissons sous-taille 2005 en matière de contrôle des pêches maritimes :**
 - Coordination inter-services, Nombre de contrôles, Qualité des contrôles, Sanctions, Formation, Divers**

Points d'attention de la Commission sur la police (1)

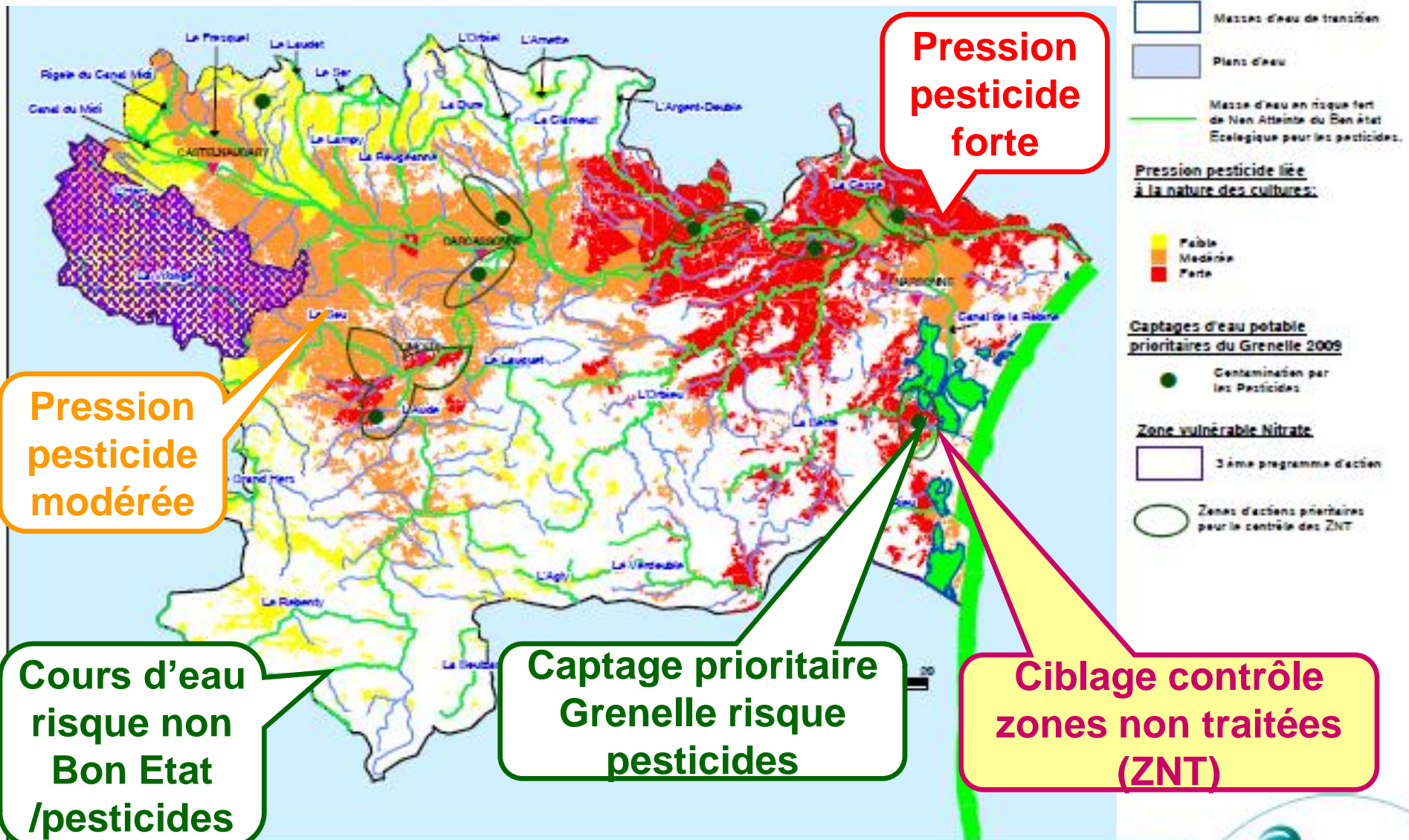
Points d'attention Commission	Actions engagées
<p>Coordination inter-services</p> <ul style="list-style-type: none">• Coopération # services, stratégie de contrôle / données des contrôles	<ul style="list-style-type: none">- Plan de contrôle arrêté par le préfet- Base de données des autorisations / déclarations (Cascade)- Base de données des résultats des contrôles précédents (Opale puis Opale convergence)- Stratégie de ciblage en fonction des enjeux DCE
<p>Nombre de contrôles</p> <ul style="list-style-type: none">• Objectif chiffré d'inspections approfondies, Ciblage de situations à risques	<ul style="list-style-type: none">- Circulaire de novembre 2010 avec objectifs chiffrés- Ciblage en fonction des enjeux DCE et des types d'infractions rencontrées.

Ex. : Pesticides dans l'eau Ste-Suzanne (Bretagne)

Evolution de la contamination par substance et par prélèvement



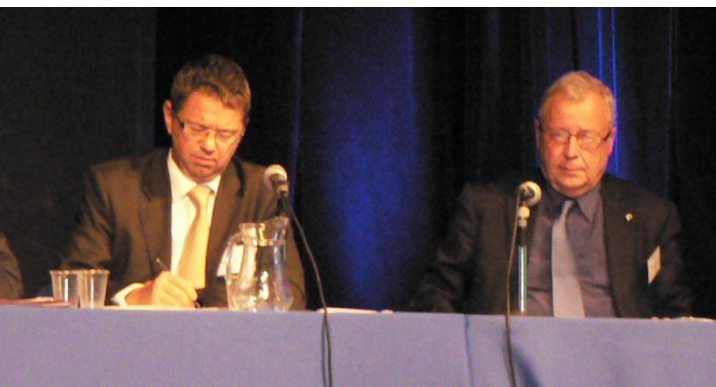
Exemple de ciblage d'un plan de contrôle : pesticides ZNT (Aude)



4. Contrôler les usages

Inscrire les activités de police dans des plans de contrôle orientés vers l'atteinte du bon état des eaux (Obj 11)

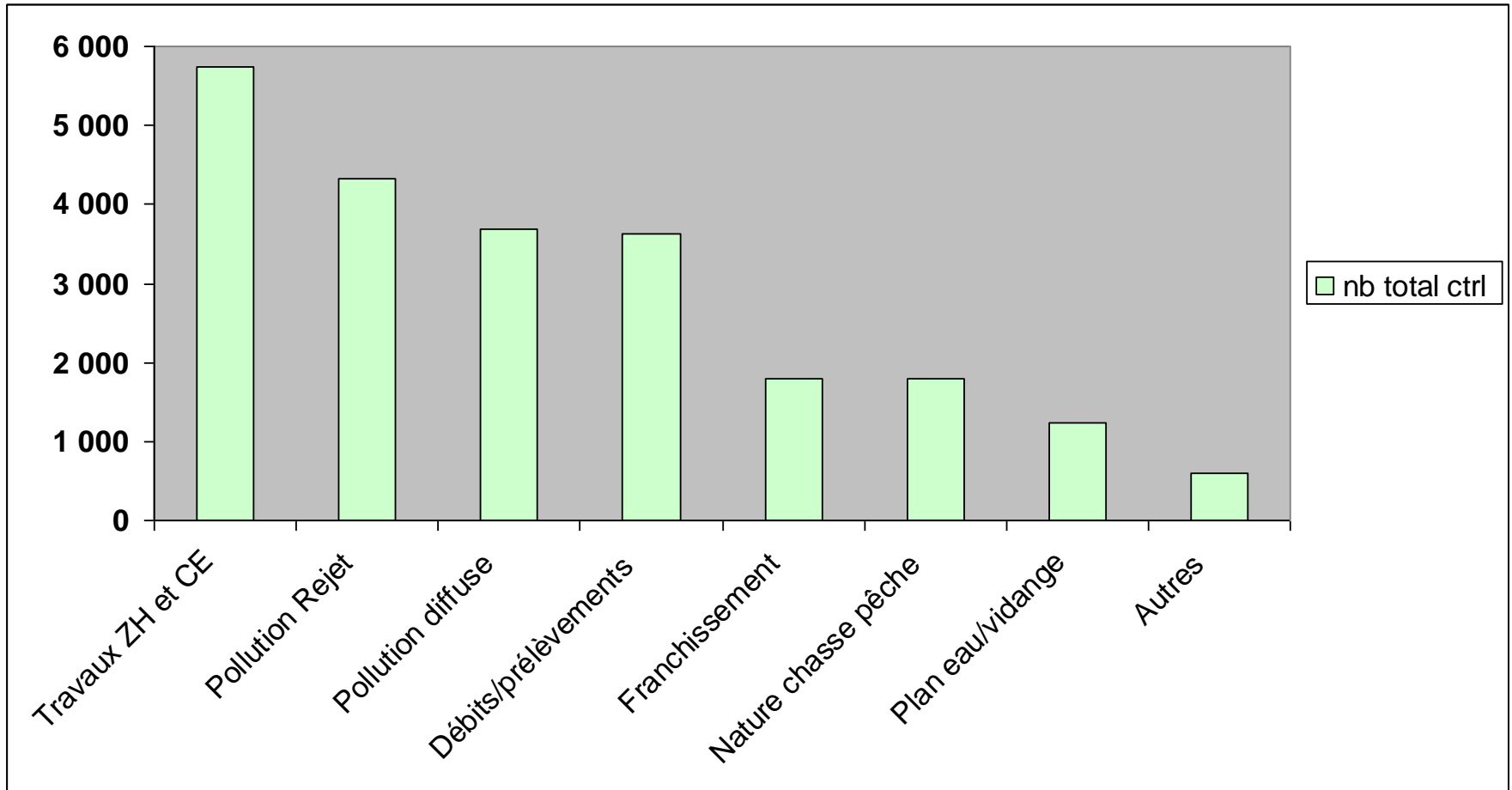
➤ Complémentarité des interventions des différents services



- **rencontre nationale pour prévenir le contentieux européen**
- **protocoles avec 66% parquets**
(meilleur suivi des suites données aux PV)
- **5409 avis sur dossiers police de l'eau (- 4 %)**
- **ex TGV = 1 051 km lignes nouvelles**

Résultats Onema 2011 : 22 798 contrôles réalisés (+ 4%)

92,6% dans le cadre des plans de contrôle (+ 1 %)



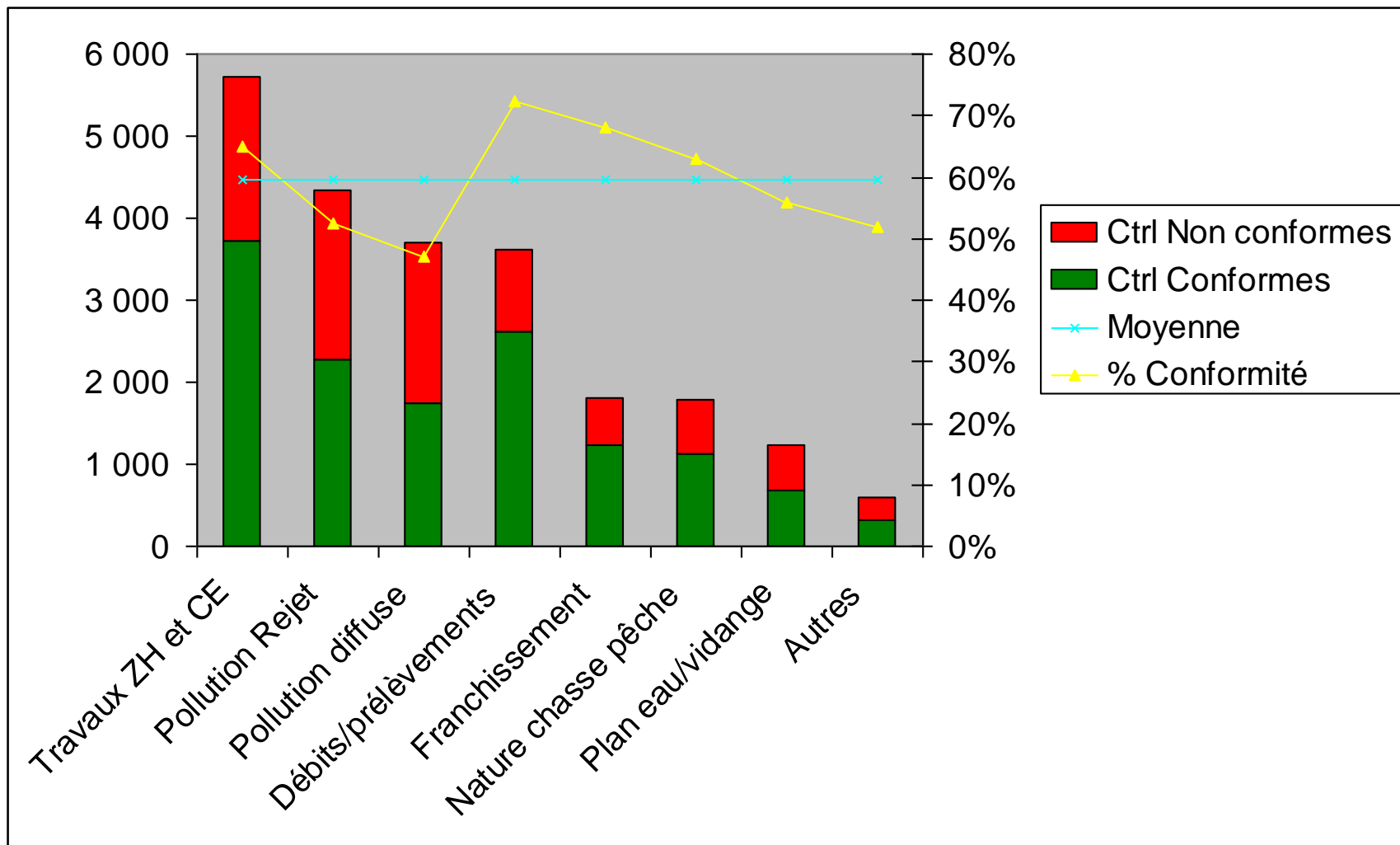
Points d'attention de la Commission sur la police (2)

Points d'attention Commission	Actions engagées
<p>Qualité des contrôles</p> <ul style="list-style-type: none">• Rigueur-efficacité/ manuel procédure	<ul style="list-style-type: none">- Fiche contrôle générique pour tout contrôle conforme ou non (Opale / OSPC)- En cours de développement Onema : manuel de procédure avec une fiche technique par type de contrôle fixant des points de contrôle obligatoires (+ outil nomade)

Points d'attention de la Commission sur la police (3)

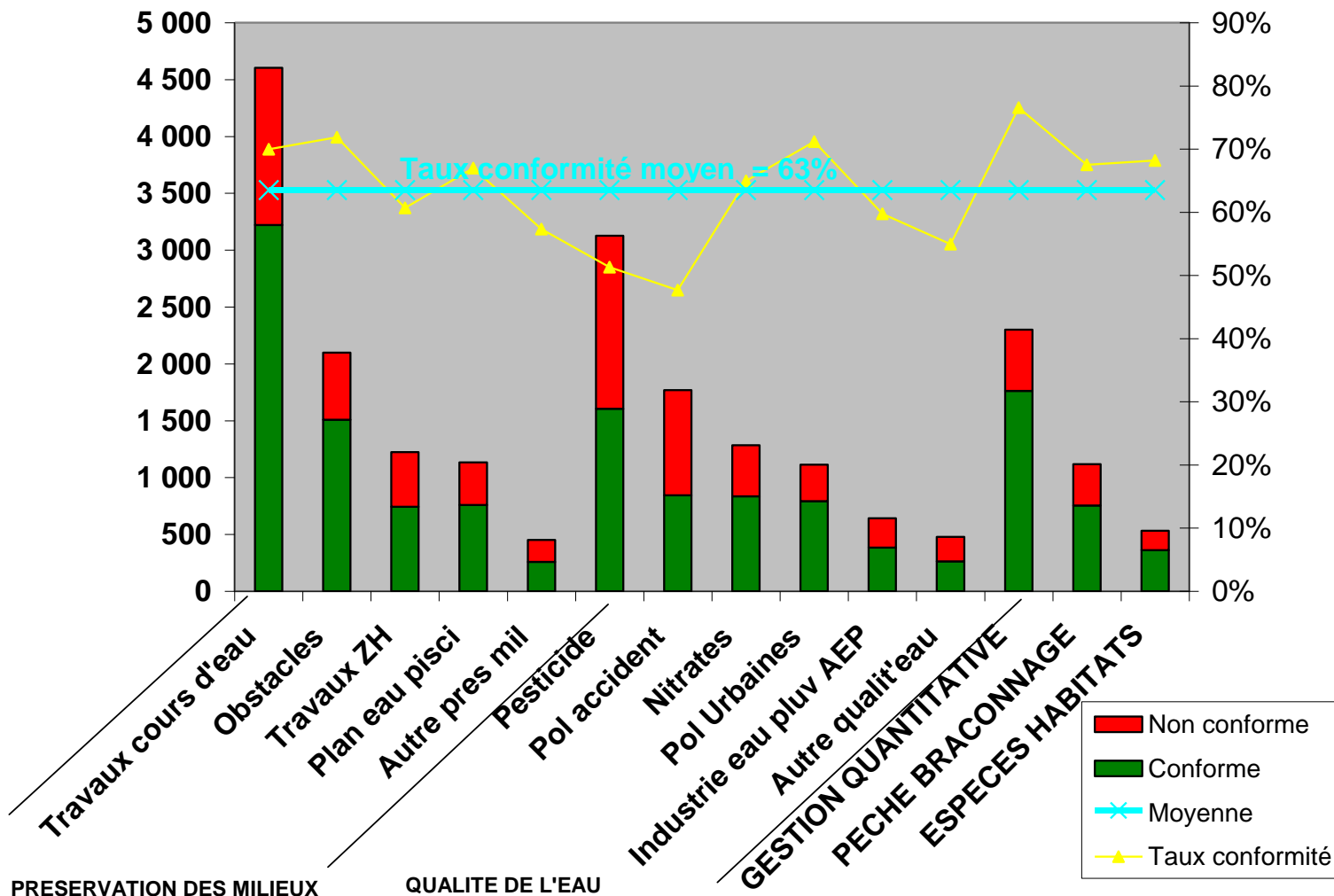
Points d'attention Commission	•Actions engagées
<p>Sanctions</p> <ul style="list-style-type: none">• Montant dissuasif / bénéfice indu	<ul style="list-style-type: none">▪ Ordonnance d'harmonisation police de l'environnement▪ Protocoles d'accord avec les Parquets sur la stratégie post-contrôle (~60% des dépts dont 42 % quadripartite)▪ Sensibilisation des procureurs et des procureurs généraux▪ Renseignements des suites données au contrôle (actuel : manuel, futur : rapprochement avec les bases de données justice / Opale convergence)

Résultats Onema 2011 : 40% de contrôles non conformes



Résultats 2012

- 22 798 contrôles réalisés en 2012 (+ 1%)
- 93% dans le cadre des plans de contrôle (+ 1 %)

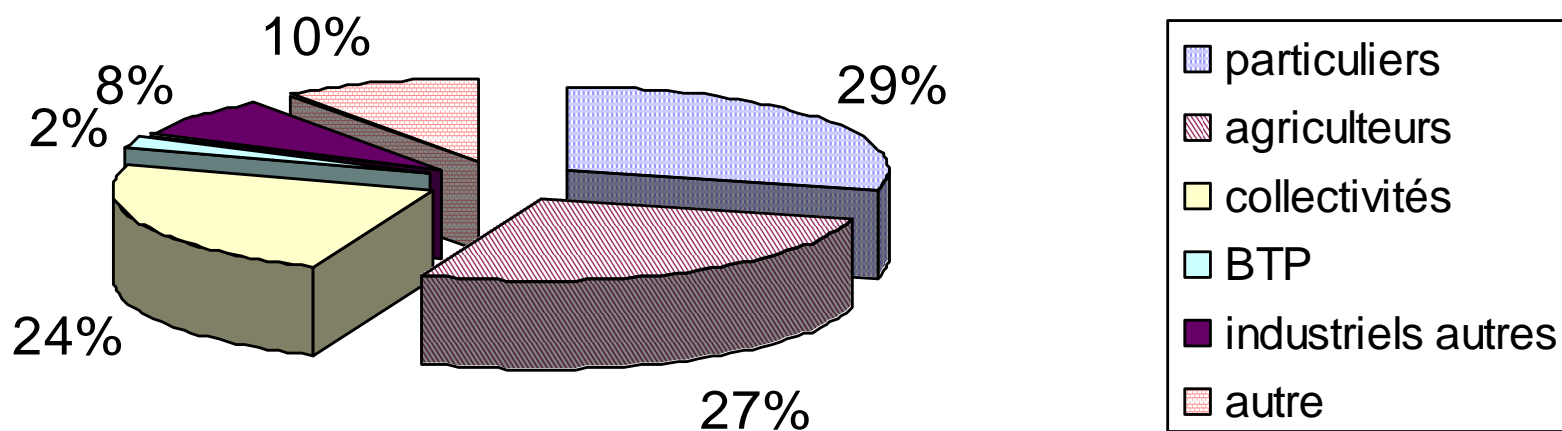


PRESERVATION DES MILIEUX

QUALITE DE L'EAU

Contrôles : qui est concerné ?

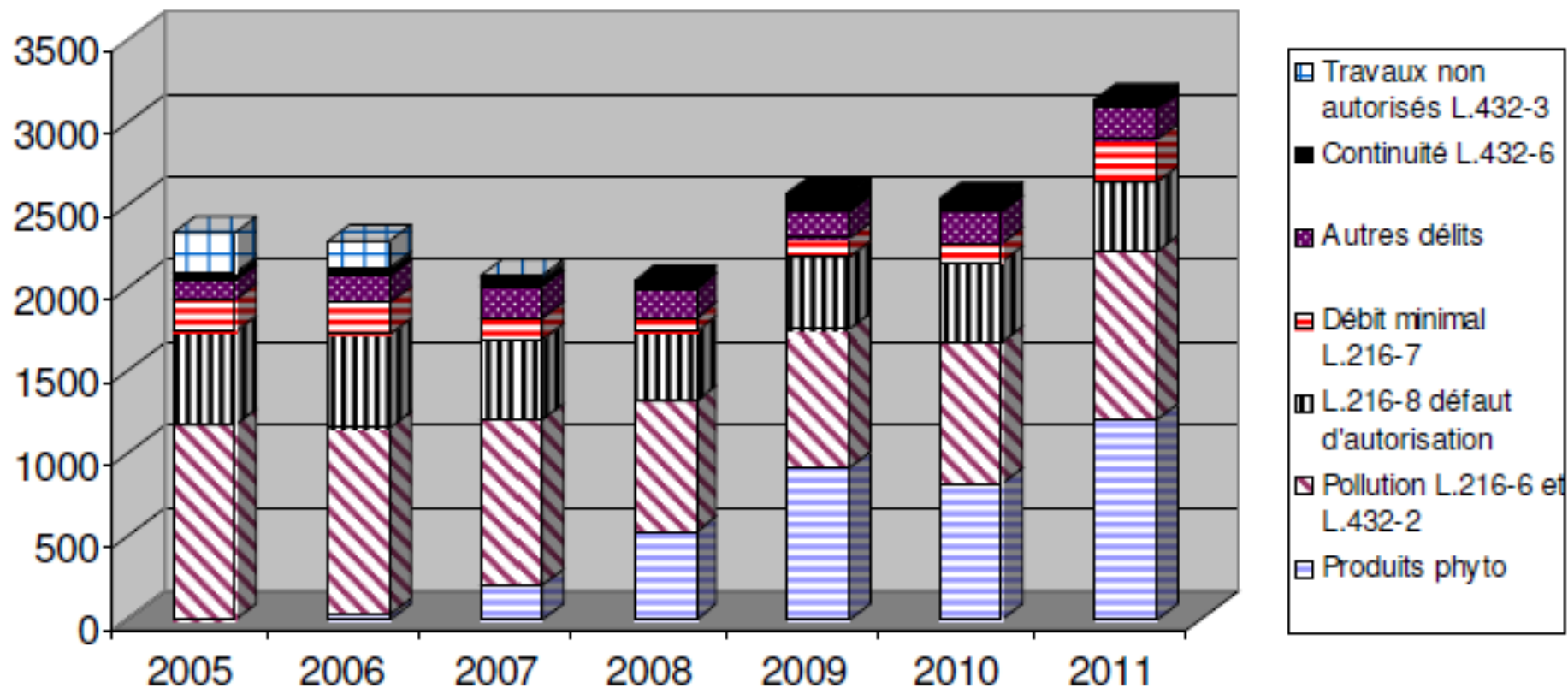
Répartition des usagers contrôlés



Résultats Onema 2011 :

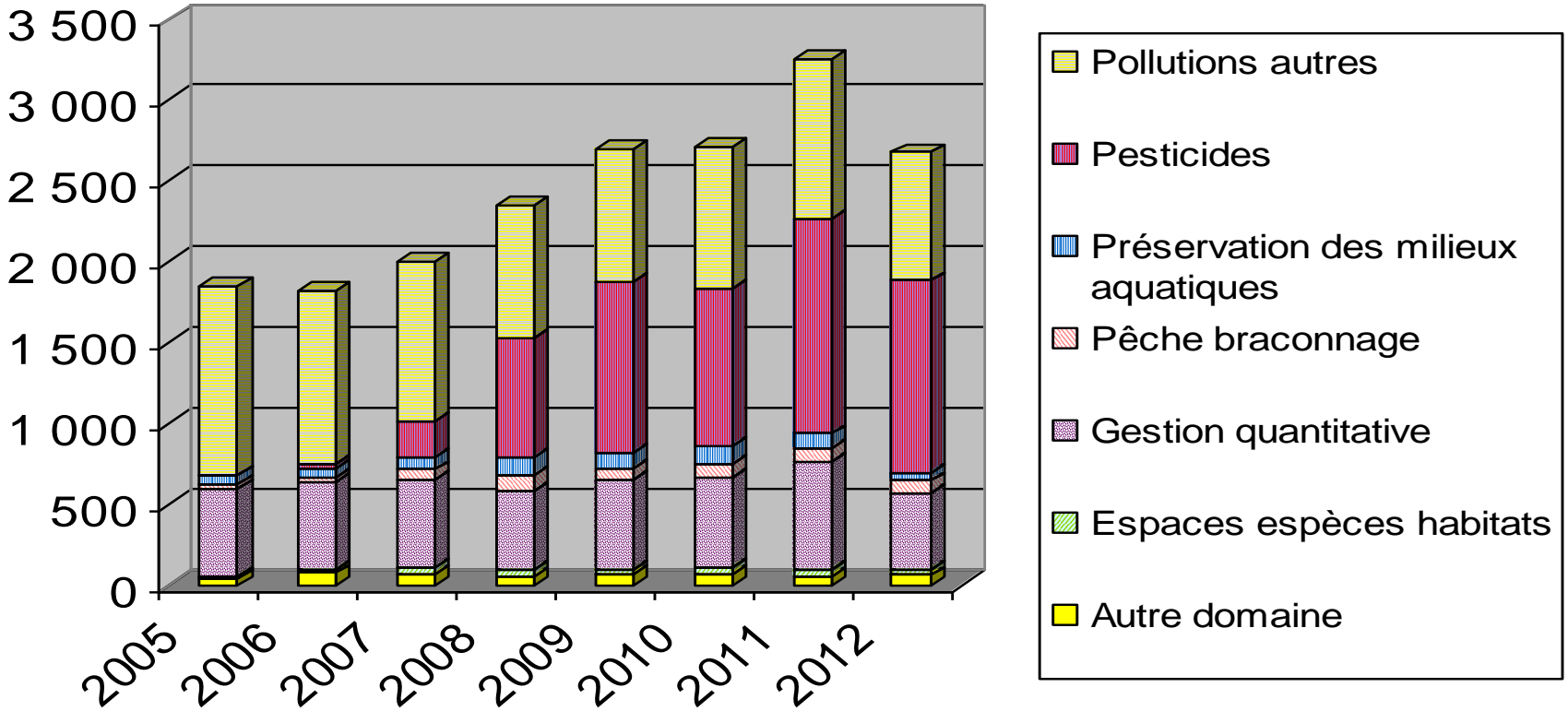
3 143 délits (+ 24% = Hausse ; 14% / nb ctrl)

Evolution du nombre de documents de police Onema
délits 2005-2011



- 4 596 documents de police + timbres amendes
- 2 675 délits (-18% = Baisse)

Evolution du nombre de documents de police Onema
Délits constatés de 2005 à 2012



- 1 921 contraventions et timbres amende (- 9 %)

Points d'attention de la Commission sur la police (3)

Points d'attention Commission	•Actions engagées
<p>Formation</p> <ul style="list-style-type: none">• Formation de tous les intervenants, Sensibilisation règles juridiques	<ul style="list-style-type: none">▪ Plan de formation de tous les agents▪ Formations spécialisées (hydrométrie, continuité, pollutions, ...)▪ Formation à l'ordonnance d'harmonisation pénale
<p>Divers</p> <ul style="list-style-type: none">• sensibilisation (agents chargés du contrôle, usagers, public, ...)	<ul style="list-style-type: none">▪ Campagne de sensibilisation des usagers (rôle du contrôle, bénéfices qu'on peut retirer du bon état des eaux).

Renforcer la qualité et la technicité de la police

(Obj 12)

Déployer la démarche de progrès

- Approprier les bonnes pratiques
- Auditer les processus et tracer les procédures de contrôle : **16 rapports d'audit 2012.**
- Se Former : police de l'eau appliquée, prévention des conflits, ex formation avec conseil général 66.



Définir des référentiels et outils communs aux services de police de l'environnement

- Outils techniques et référentiels documentaires : **405 fiches références** avis techniques (validées/en cours)
- **Outils partagés pour rédaction des procédures et suivi des suites données** : projet commun aux services de police de l'eau



Mieux informer et sensibiliser

● Ex. formation concertée avec le CGal 66

- ✓ meilleure prise en compte des milieux aquatiques en phase chantier et échange sur les bonnes pratiques permettant de concilier travaux en rivière et prise en compte des enjeux environnementaux et ce dès la conception des projets.

● Nécessité de développer des plaquettes de sensibilisation

- ✓ ex. zones non traitées en bordure des cours d'eau mal connues surtout des collectivités et particuliers,
- ✓ mieux connues des agriculteurs mais possibilité de développer en commun des outils de sensibilisation.

Les pouvoirs en matière de contrôle

- **Des pouvoirs hétérogènes de police judiciaire par domaines environnementaux**
 - ✓ Eau
 - ✓ Pêche en eau douce
 - ✓ Usage des produits phytopharmaceutiques
 - ✓ Pêche maritime
 - ✓ etc
- **Vers des pouvoirs harmonisés de polices administrative et judiciaire environnementale**
 - ✓ Ordonnance d'harmonisation des polices de l'environnement
 - ✓ publié le 11 janvier 2012
 - ✓ applicable au 1^{er} juillet 2013

Les pouvoirs en matière de contrôle

● Des pouvoirs hétérogènes actuels

- ✓ Accès aux propriétés privées (y compris visite domiciliaire avec OPJ)
- ✓ Communication de tout document
- ✓ Recueil de déclarations orales
- ✓ Recueil d'identité
- ✓ Saisie (modalités diverses)
- ✓ Réquisition de la force publique
- ✓ Arrestation

● Des pouvoirs concrètement mis en œuvre

- ✓ selon utilité et nécessité, au cas par cas
- ✓ sous la direction du Procureur de la République

Les pouvoirs en matière de contrôle

● Des pouvoirs de contrôle défendus

- ✓ **par des infractions d'obstacles au contrôle:**
 - ✓ Eau (CEnv, art. L. 216-10 al. 3: 6 mois prison, 7 500 € amende) ;
 - ✓ Pêche en eau douce (CEnv, art. R. 437-13: contravention de 3° classe);
 - ✓ Pêche maritime des espèces amphihalines (CRPM, 1° ou 2° de l'art. L. 945-3: 6 mois prison, 15 000 € amende);
 - ✓ Réserves naturelles (CEnv, art. L. 332-23: 6 mois prison, 9 000 € amende)
- ✓ **par des infractions réprimant les incidents sur la personne des agents :**
 - ✓ Injure
 - ✓ Outrage (CP, art. 433 5 : 6 mois prison, 7 500 € amende)
 - ✓ Menace (CP, art. 433-3 : 2 ans prison, 30 000 € amende)

Les pouvoirs en matière de contrôle

- A partir du 1^{er} juillet 2013, en application de l'ordonnance d'harmonisation des polices
 - ✓ Des pouvoirs homogènes et renforcés de polices administrative et judiciaire (**inspecteur de l'environnement**)
 - ✓ Accès aux propriétés privées (y compris visite domiciliaire et véhicules, avec ou sans OPJ ou JLD)
 - ✓ Réquisition de tout document
 - ✓ Audition (ou recueil de déclaration)
 - ✓ Recueil d'identité
 - ✓ Saisie et consignation de biens (modalités diverses)
 - ✓ Réquisition de la force publique
 - ✓ Rétention, voire exceptionnellement Arrestation
 - ✓ **Obstacle aux fonctions de contrôles :**
 - ✓ un délit général pour l'ensemble du code de l'environnement (art. L. 173-4: 6 mois prison, 15000 € amende)

Le déroulement et les suites d'un contrôle

● Application du plan de contrôle départemental interservices « Eau & Nature »

- ✓ Préparation de l'opération de contrôle, inopinée ou annoncée (sauf flagrant délit)
- ✓ Transport et constatations sur le terrain
- ✓ Contradictoire avec le mis en cause potentiel (encouragée sauf impossibilité)
- ✓ Recueil d'identité
- ✓ Rédaction et transmission d'un document de police vers le parquet (copie au préfet)

● Des suites judiciaires ultérieures

- ✓ Audition du mis en cause par la police ou la gendarmerie (recueil des observations de l'intéressé)
- ✓ Recueil d'information sur le contexte de l'infraction (avis sur la gravité au regard des enjeux locaux, nationaux et européens)
- ✓ Détermination d'une suite judiciaire (de 6 mois à 3 ans)

3. Développement de la coopération avec les Parquets sur la stratégie post-contrôle

Protocoles avec les Parquets

- ✓ Associer les parquets en amont sur la politique de contrôles
 - ✓ Cibler les grands enjeux de la politique Eau & Nature de leur territoire
 - ✓ Organiser au plan pratique la direction d'enquête entre magistrat du parquet et inspecteurs de l'environnement
- ✓ Co-construire une politique de suites données aux contrôles
 - ✓ Identifier le champ d'application Eau & Nature des différents outils de suite judiciaire
- ✓ Suivre les suites données aux PV
 - ✓ Partager les bilans des suites judiciaires et administratives
 - ✓ Contrôler les mesures ou peines de réparation environnementale

→ 42 % des départements ont signé une convention quadripartite parquet/préfet/ONEMA/ONCFS

Co-construire une politique de suites données aux contrôles

fonction de gravité/intentionnalité

Suites administratives

- Mise en demeure
- Consignation
- Suspension
- Retrait d'autorisation
- Astreinte financières
- Amende administrative



Suites pénales

- Rappel à la loi
- Classement sous condition
- Médiation pénale
- Composition pénale
- Poursuites simplifiées
- **Poursuites judiciaires**

Transaction pénale

Proposée / préfet → Acceptée / mis en cause
→ Homologuée / procureur

PV SYNTHÈSE

II – RESUME DE L'ENQUÊTE :

- **Saisine judiciaire** : *Mentionner rapidement l'origine de l'enquête judiciaire*
- **Nature des faits** : *Mentionner rapidement la nature des faits*
- **Enquête** : *Mentionner rapidement la date et les principaux actes d'enquête réalisés successivement, ainsi que les principales informations ou conclusions en résultant*

PV SYNTHESE

III – MISES EN CAUSE ET INFRACTIONS :

• Enjeux d'appréciation complémentaire :

- **Reconnaissance de l'infraction** : *Case à cocher + éventuelle observation complémentaire*
- **Existence de précédents constats infractionnels Environnement** : *Case à cocher + éventuelle observation complémentaire*
- **Attitude lors du contrôle** : *Case à cocher + éventuelle observation complémentaire*
- **Comportement post contrôle** : *Case à cocher + éventuelle observation complémentaire*
- **Existence d'un dommage environnemental** : *Case à cocher + éventuelle observation complémentaire*
- **Mesure ultérieure de gestion du trouble à l'ordre public environnemental (régularisation administrative/réparation environnementale)** : *Case à cocher + éventuelle observation complémentaire*

PV SYNTHÈSE

ANNEXE – NOTE D'ENJEUX :

- Cadre environnemental :

Milieu naturel intéressé et objectif des politiques publiques

- Enjeux collectifs :

Graduation de 0 à 5 sur une échelle

- Enjeux écologiques : *Case à cocher + éventuelle observation complémentaire*
- Enjeux européens : *Case à cocher + éventuelle observation complémentaire*
- Enjeux économique : *Case à cocher + éventuelle observation complémentaire*

4. Exemples pratiques

Quelques exemples de suites aux contrôles

Bourgogne-Franche-Comté

- 👉 Rappel à la loi conditionnelle suite curage de bief forge désaffectée
- 👉 Rétablissement du libre cours de la Digeanne sur 1,1 km



Nord-Est

- 👉 PV suite à des travaux routiers en zone périurbaine de Metz
- 👉 Transaction pénale conduit à projet de renaturation du bassin

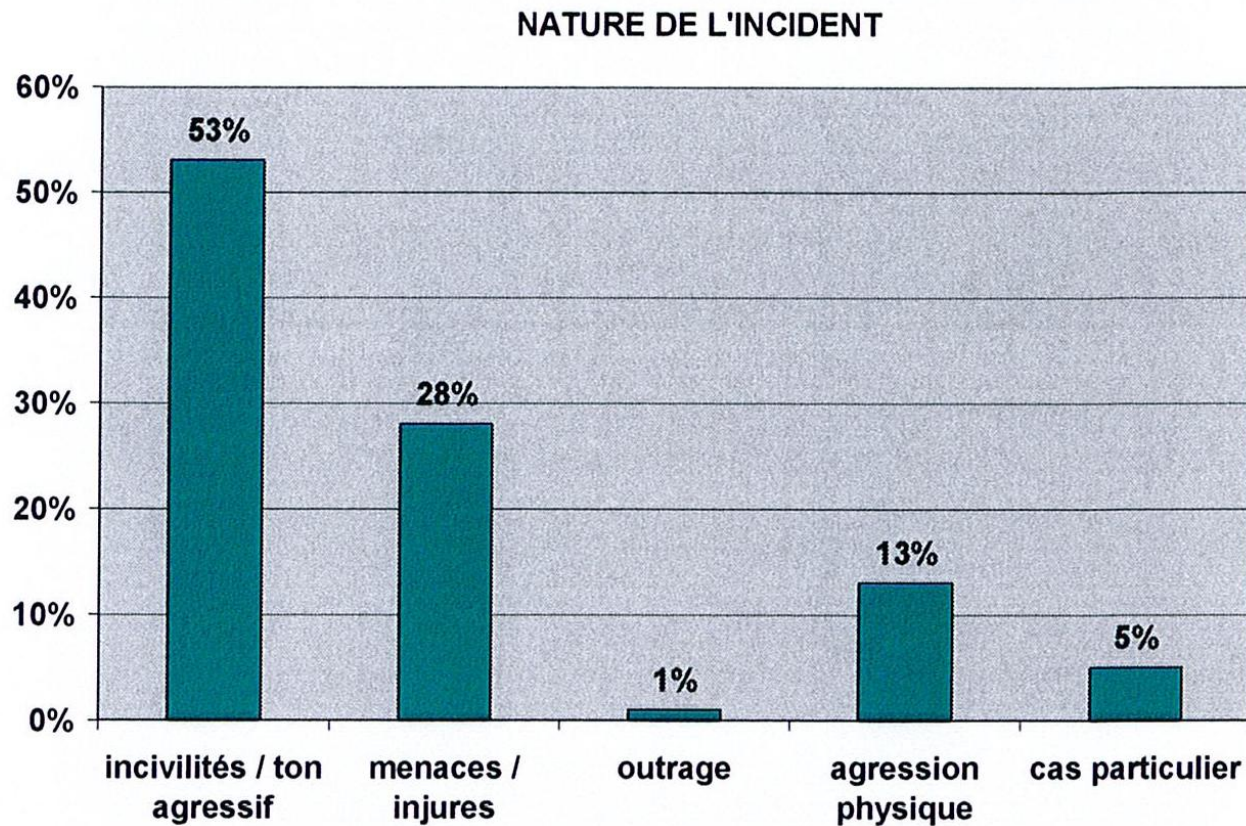
Méditerranée

- 👉 PV pour non respect du débit réservé aval de la prise d'eau
- 👉 Transaction pénale conduit l'ASA du canal de Gignac à un projet global de rationalisation de l'irrigation du secteur et économie d'eau

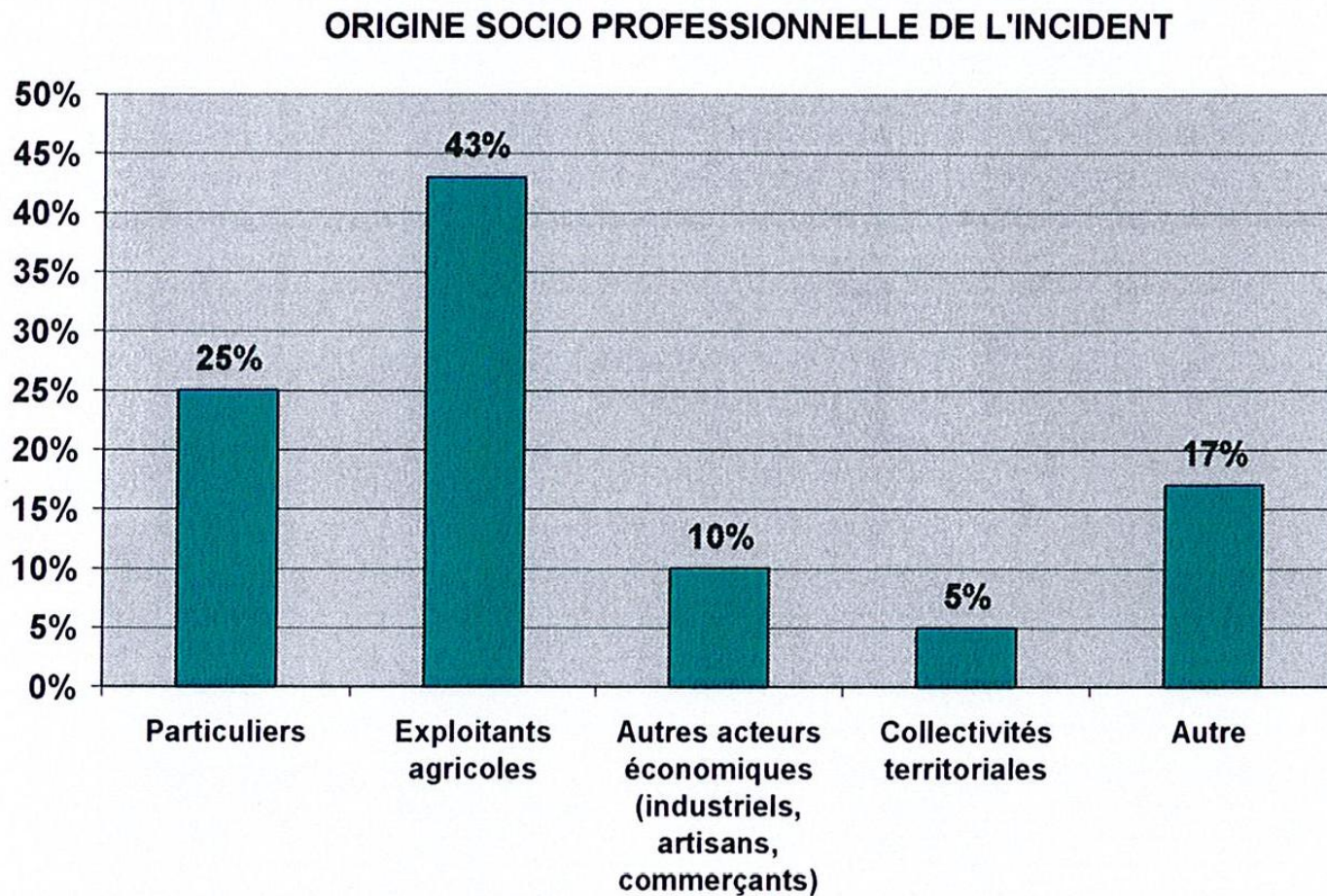
5. Bilan des incidents

Incidents lors de contrôles

79 incidents remontés à DG en 2012 (32 / contrôles)

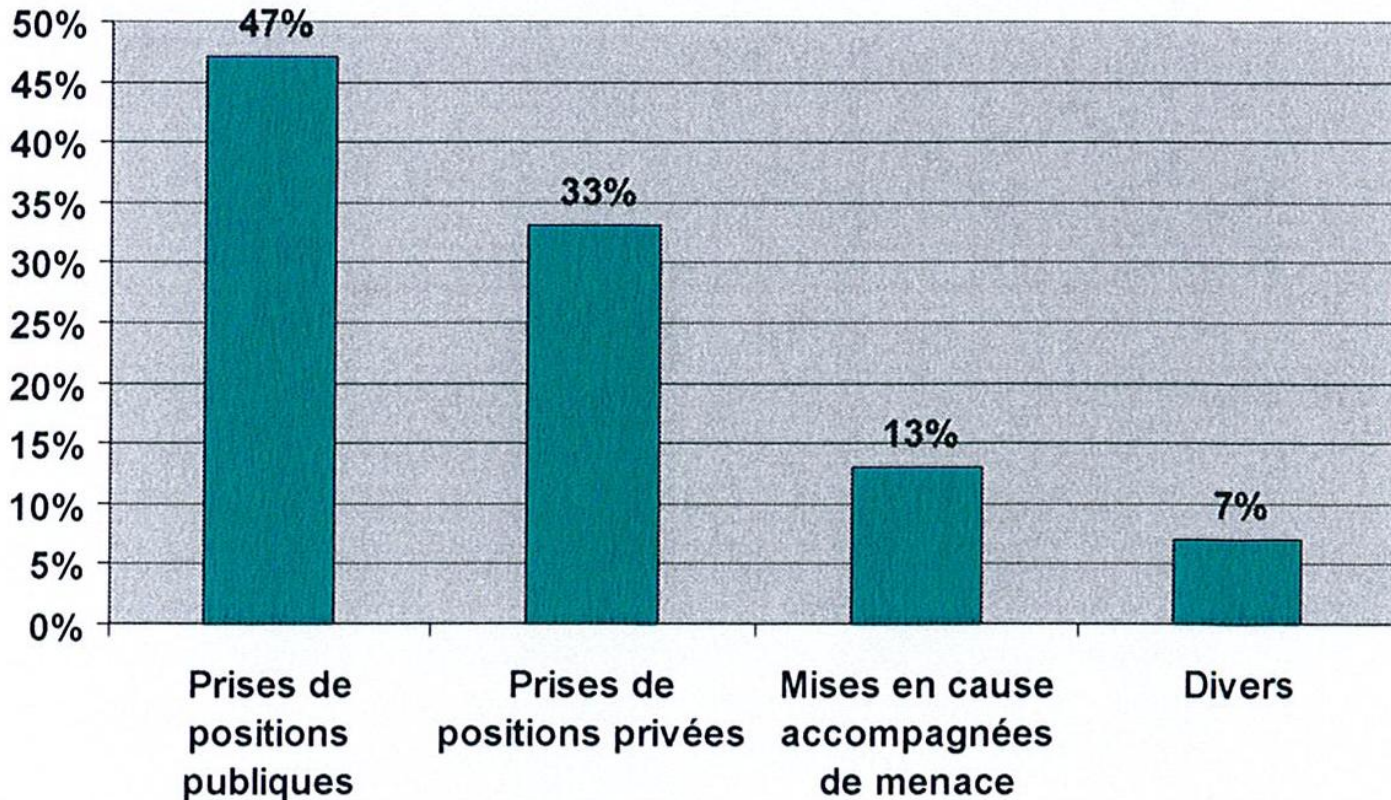


Origine socio-professionnelle des incidents



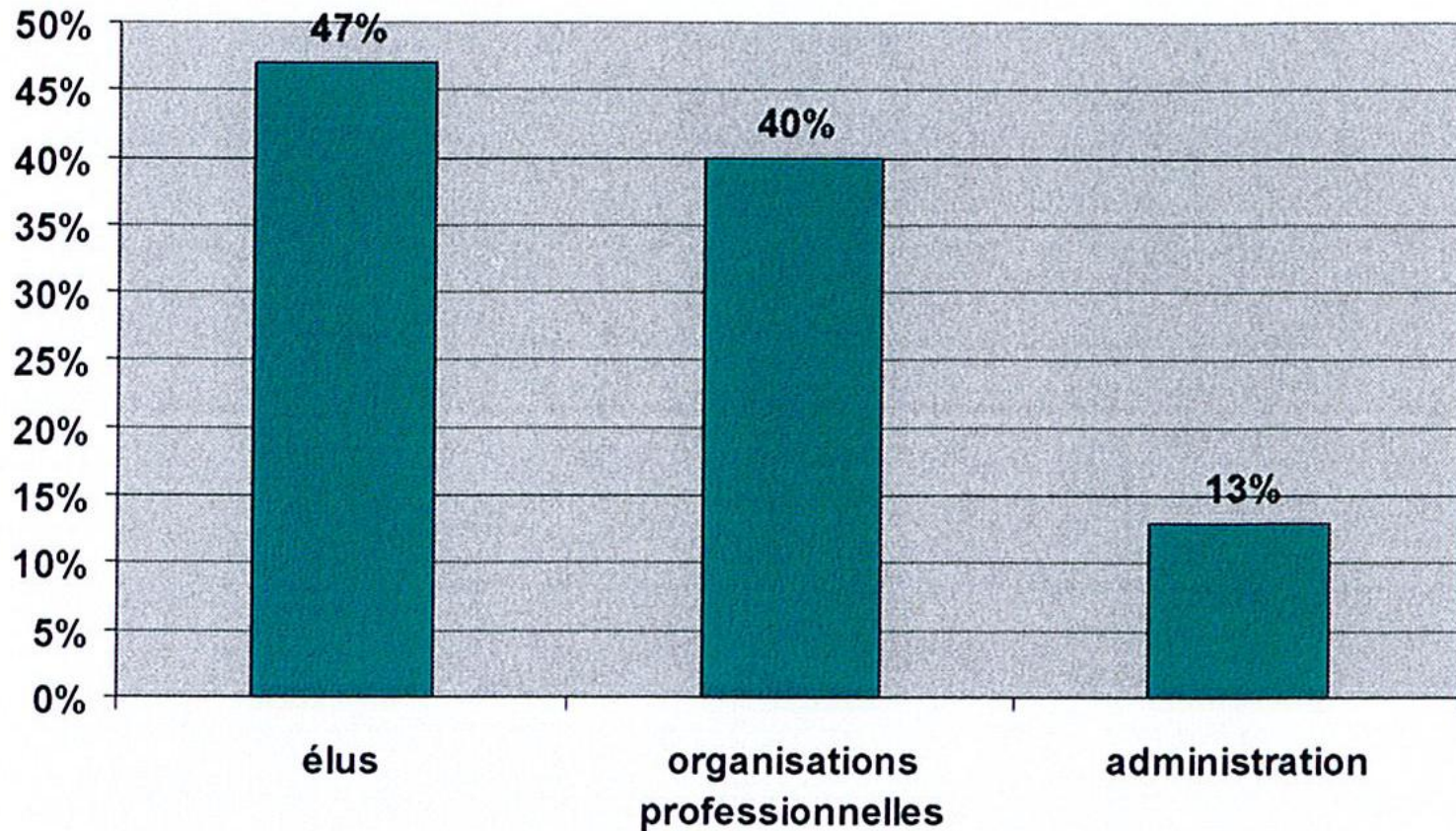
Mise en cause (presse, privées, menaces, ...)

MODE DE MISE EN CAUSE



Origine des mise en cause

ORIGINE SOCIO-PROFESSIONNELLE DE LA MISE EN CAUSE

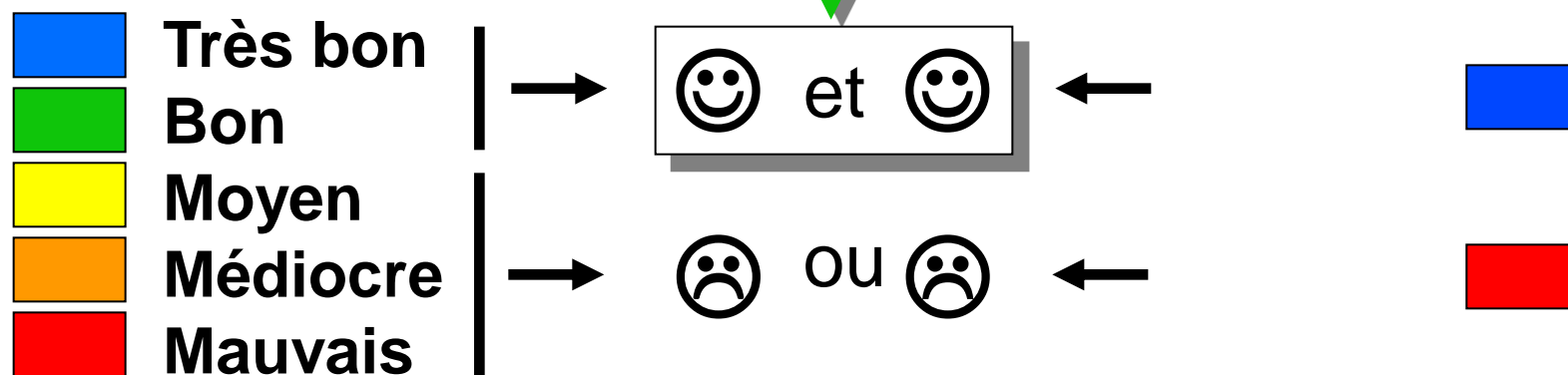


**Merci de votre
attention**

Le bon état des milieux aquatiques

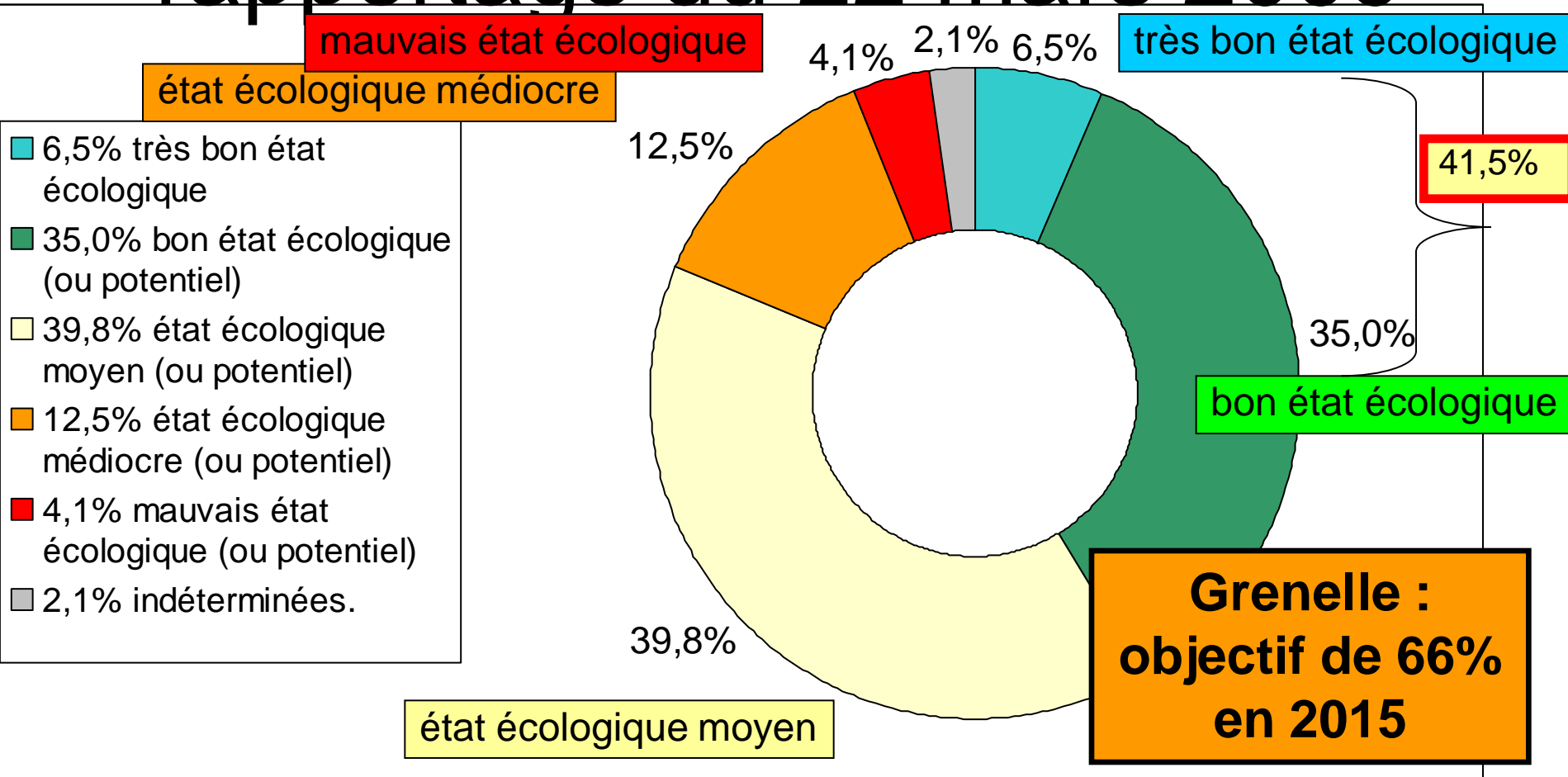
État écologique / potentiel écologique
(physicochimie, biologie)

État chimique
(normes)



**Une situation appréciée par rapport
aux conditions de référence (très bon état /
potentiel écologique maximal)...**

Les eaux de surface : rapportage du 22 mars 2009



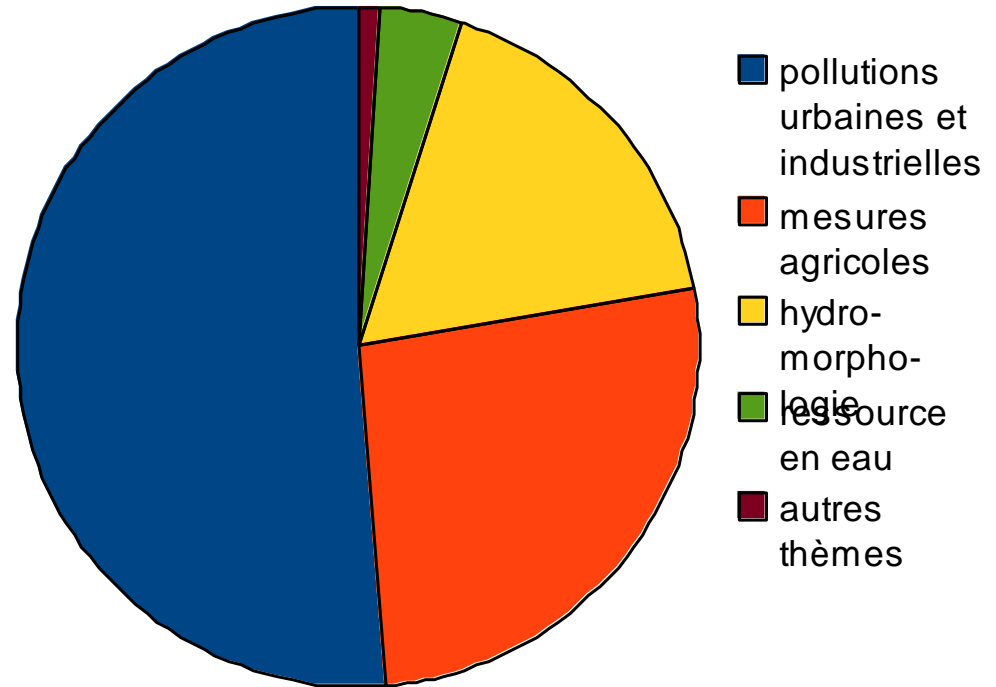
De l'état 2009 à l'objectif 2015 : les programmes de mesures (

Des causes d'altération de
l'état des eaux souvent
multiples :

- pollutions urbaine (ERU, phosphates) ou industrielle
- pollutions diffuses ou ponctuelles d'origine agricole (nitrates, pesticides),
- altérations hydromorphologiques, perturbations du régime hydrologique,
- prélèvements excessifs...

~27 M Mds

Coûts des PDM par thèmes



**Montée en puissance
du droit européen et
prise de conscience
du risque contentieux**

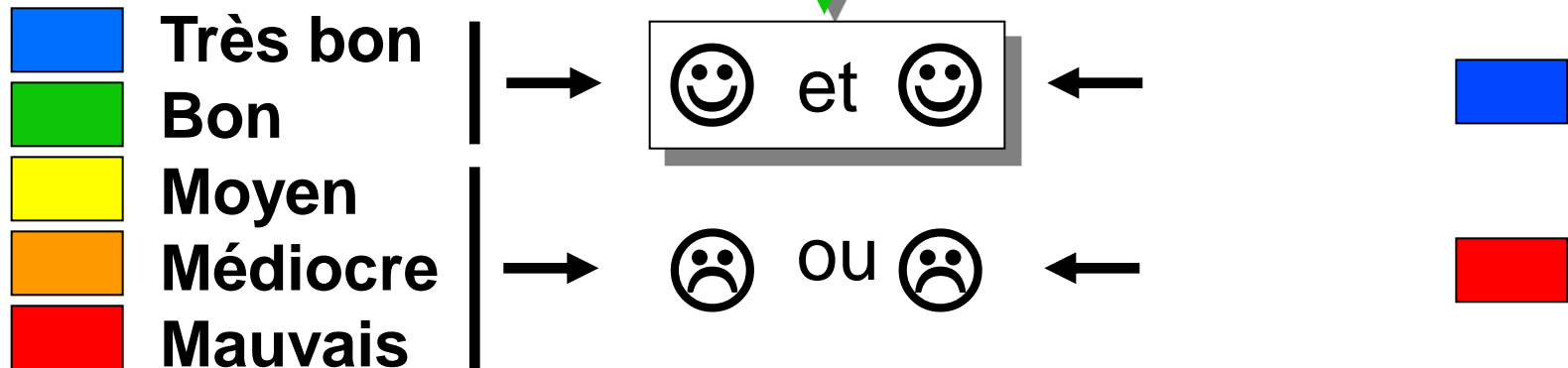
Le droit européen

- **Après des directives sectorielles**
 - eaux brutes destinées à l'eau potable, eaux résiduaires urbaines, nitrates, eaux de baignades, eaux piscicoles, etc.
- **Primauté à l'approche intégrée : la directive cadre sur l'eau,**
 - qui fixe comme objectif d'atteindre le bon état écologique des eaux en 2015,
 - sous réserve de possibilités de reports d'objectifs et de délais
 - qui intègre les référentiels de bon état, et rénove les directives sectorielles d'application

Le bon état des milieux aquatiques

État écologique / potentiel écologique
(physicochimie, biologie)

État chimique
(normes)



**Une situation appréciée par rapport
aux conditions de référence (très bon état /
potentiel écologique maximal)...**

Les eaux de surface : rapportage du 22 mars 2009

indéterminées

mauvais état écologique

état écologique médiocre

très bon état écologique

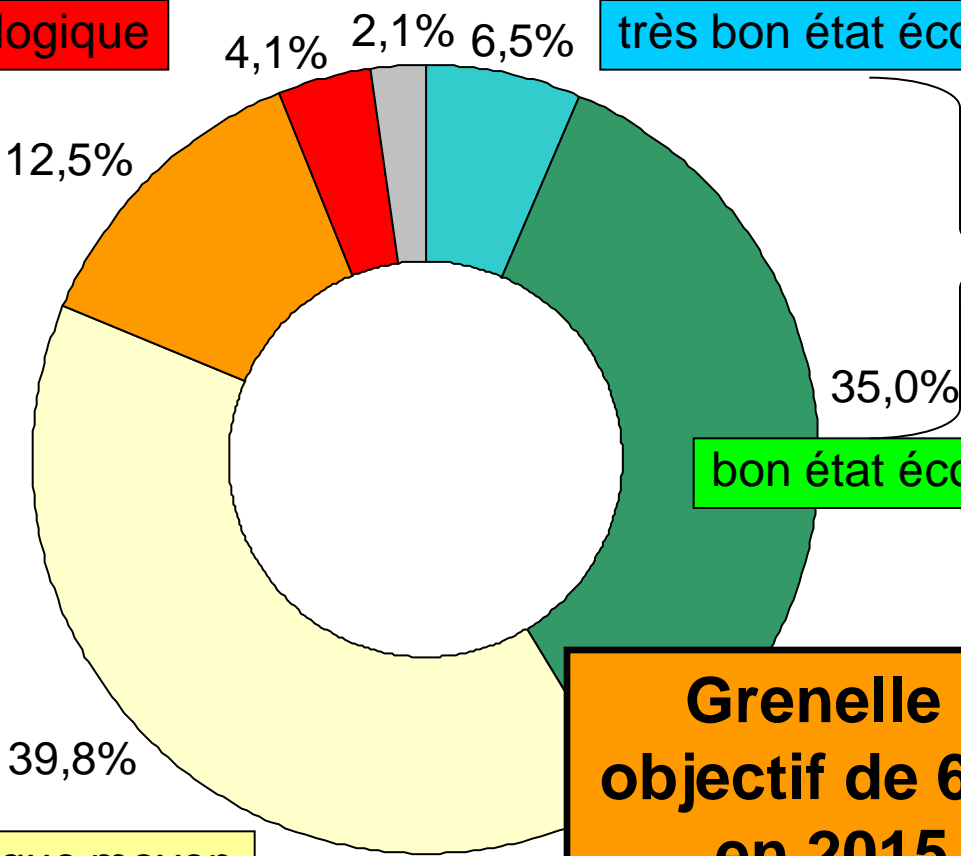
41,5%

bon état écologique

**Grenelle :
objectif de 66%
en 2015**

- 6,5% très bon état écologique
- 35,0% bon état écologique (ou potentiel)
- 39,8% état écologique moyen (ou potentiel)
- 12,5% état écologique médiocre (ou potentiel)
- 4,1% mauvais état écologique (ou potentiel)
- 2,1% indéterminées.

état écologique moyen

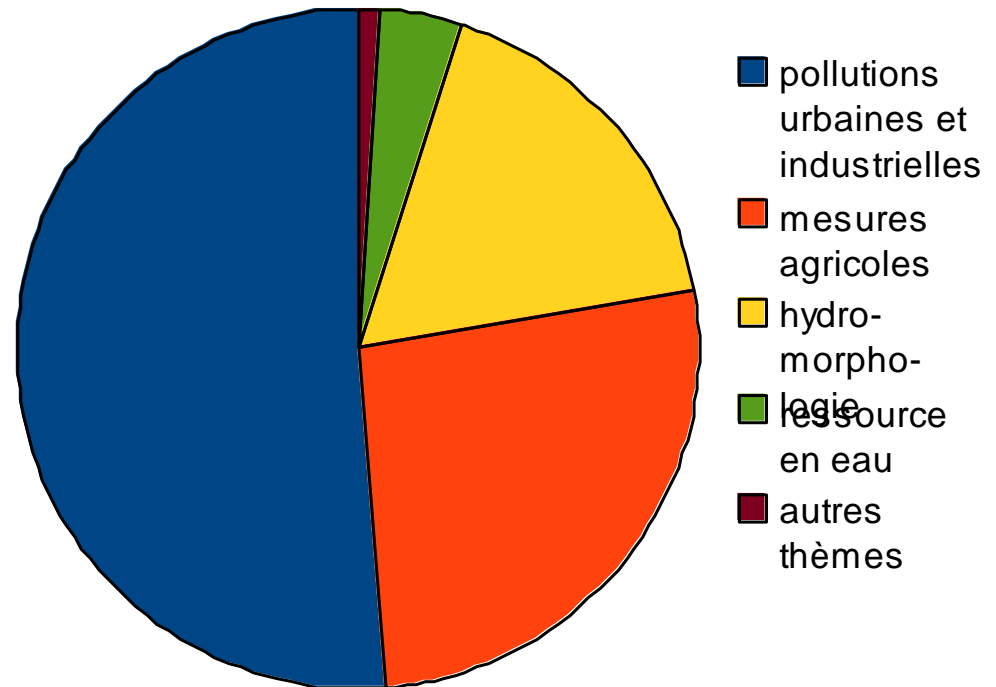


De l'état 2009 à l'objectif 2015 : les programmes de mesures (~27 Mds€)

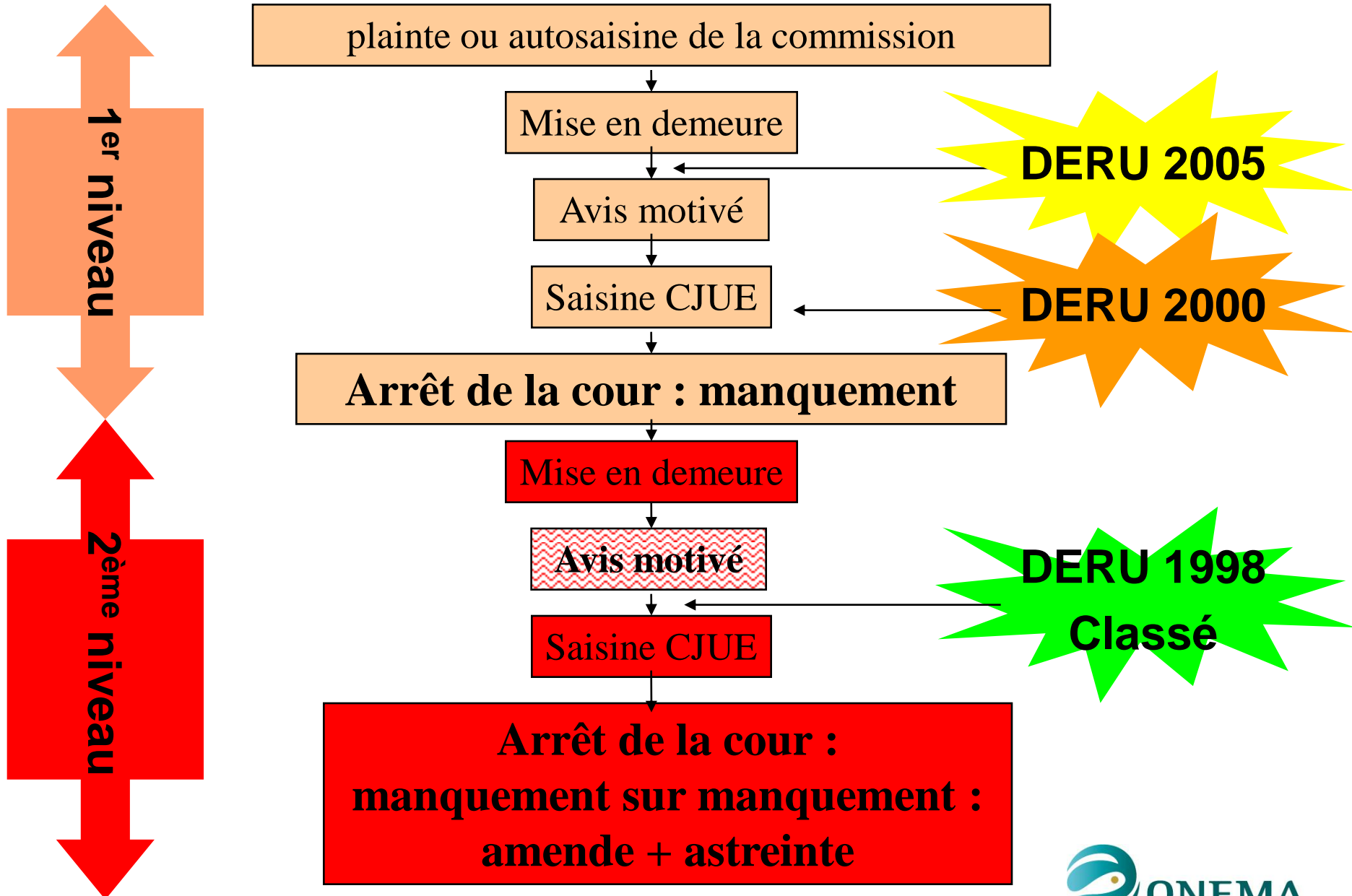
Des causes d'altération de l'état des eaux souvent multiples :

- pollutions urbaine (ERU, phosphates) ou industrielle
- pollutions diffuses ou ponctuelles d'origine agricole (nitrates, pesticides),
- altérations hydromorphologiques, perturbations du régime hydrologique,
- prélèvements excessifs...

Coûts des PDM par thèmes



EX. : Contentieux communautaires DERU



Les sanctions financières si manquement sur manquement

Astreinte et somme forfaitaire

- **Le montant forfaitaire** standard
 - Pour l'astreinte (640 euros par jour)
 - Pour la somme forfaitaire (210 euros)
- **Coefficient de gravité** (importance des règles violées et conséquences) et **de durée** (0,10/mois depuis le premier arrêt)
- **Le facteur spécial « n »*** (fonction du PIB EM : Fr = 18,68)

Poissons sous taille en 2005 : 20 M€ d'amende et 57 M€ d'astreinte par semestre

SGAE : Evolution globale entre fin 2010 et fin 2011

- Le solde des provisions au 31/12/2011, dans l'attente de l'inventaire définitif, est évalué à 153 M€ contre 254 M€ à fin 2010 (baisse de 40%).